RAYMUNDO FAORO

Os Donos do Poder

FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO

EDITÔRA GLOBO

RIO DE JANEIRO — PÔRTO ALEGRE — SÃO PAULO

ÍNDICE

CAPÍTULO I

CAPÍTULO II

CAPÍTULO III

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO V

CAPÍTULO VI

CAPÍTULO VII

CAPÍTULO VIII

CAPÍTULO IX

Capítulo X

Capítulo XI

Capítulo XII

Capítulo XIII

Capítulo XIV

OS DONOS DO PODER

CAPÍTULO I

ORIGEM DO ESTADO PORTUGUÊS

I — A GUERRA E A MONARQUIA AGRÁRIA, COM O PATRIMONIALISMO DOS REIS; II — AS INVASÕES GÔDA E ÁRABE, E A PERSISTÊNCIA DOS PADRÕES ADMINISTRATIVOS DO IMPÉRIO ROMANO; III — A CIDADE E O ESTADO PATRIMONIAL; IV — O PATRIMONIALISMO ESTAMENTAL, COM APOIO NO CAPITALISMO POLÍTICO, VENCEDOR COM D. FERNANDO.

I

A Península Ibérica ingressou na Idade Moderna sob o signo de Marte, formando-se e constituindo-se sua sociedade no campo da guerra. Primeiro, os bárbaros do Norte; depois, os mouros assentaram no seu solo as praças de combate. Duas civilizações — uma do Ocidente remoto, outra do Oriente próximo — pelejaram, dentro de suas fronteiras, pela hegemonia da Europa.

Bem cedo a espada impôs sua proeminência, valorizando a organização militar das tropas mais que a posse do território fértil. O feudalismo cedeu lugar, ainda mal assentado, a poder maior, centralizador e de natureza militar. Tal poder aglutinou, ao seu redor, os cabecilhas de tropas, que se viram forçados a unir-se sob uma chefia comum, para não perecer à pressão externa.

Sob o chamado da esperança de glórias e da cobiça de bens, afluíram guerreiros de tôda a parte. A hoste combatente, com o recrutamento pago e com as promessas de recompensa, estruturou-se em classe militar. Classe nova, com ideologia particular, agrupada em tôrno do Rei — chefe dos cabecilhas — constituiu-se alheia daquela radicada ao solo.

O serviço das armas, dessa sorte, não decorreu do senhorio, em apêlo à lealdade; o recrutamento era remunerado em bens ou em promessas, que mais valem que os bens, pelo poder de submeter a imaginação dos inquietos servidores da fortuna, animados do espírito aventureiro. O senhor territorial despiu-se, muito cedo, do privilégio de exclusivo fornecedor de tropas, apenas a êle obedientes. Enfraqueceu-se com a independência da classe militar, despojado da função de único senhor de guerreiros, atributo antigo de sua suserania.

Para sustentar a emprêsa da guerra, e para manter os guerreiros, o Rei carecia de rendas, de tesouros. Seu poder apoiava-se, em última razão, na disponibilidade de bens para galardoar serviços. Foi graças à magnitude de seus ingressos que êle predominou sôbre os demais senhores, fazendo-se mais forte porque mais rico. A fonte de riqueza, na época, era a terra, a qual devia possuir em maiores extensões que seus vassalos e concorrentes — os senhores territoriais — que buscavam manter seus privilégios feudais. Êsse estado militar baseou-se, portanto, em uma monarquia agrária, que, ao consolidar-se, subjugou os barões, embora êstes, inconformados com a aliança do clero, houvessem expulsado um Rei, condenando-o a vagar pelo mundo, pobre e abandonado.

A preponderância real firmou-se com base na riqueza agrária, fonte de bens, em gêneros e moedas. As terras da coroa tinham duas espécies

de ocupantes — foreiros e rendeiros — que, além da prestação do serviço militar, contribuíam com trabalho, gêneros agrícolas e moeda.

> "O Rei, principal lavrador da Nação, tinha por tôda a parte celeiros e adegas, onde por seus mordomos recolhia o produto dos foros e rendas. Estas últimas com freqüência opressivas, montando em geral, nos dois gêneros mais abundantes, o vinho e o pão, naquele à metade, no outro à têrça parte da colheita, além do mais em produtos diferentes [1]."

No ápice da pirâmide, o soberano, o maior proprietário de terras e gado, fruía dos ingressos agrícolas, em gêneros e moeda, esta ainda escassa nessa época de economia natural. A natureza dos seus encargos, entretanto, fazia acelerar o trânsito da economia natural para a monetária, com a obrigação de pagar os serviços em metais. O apêgo exclusivo à terra, e o tráfico reduzido à troca de produtos agrários e gado, não se coadunavam com os objetivos da obra do soberano. Era mister dinheiro, para remunerar soldados, vencer batalhas e conquistar adesões. O patrimônio do príncipe, sempre maior e mais comprometido, alargava-se, porque carecia estender-se para assegurar a sobrevivência do Chefe.

Com o objetivo de transformar os ingressos agrícolas e pecuniários em moeda, lançou mão de expediente de singular relevância na história moderna: a fundação de vilas ou povoações. Criava-se, além das rendas e foros, que se convertiam em moeda, a fonte dos impostos e multas.

A receita fazia-se moeda, alargando-se em impostos locais, multas para delitos, pagamentos anuais pelo exercício de certos cargos, como o dos tabeliães e escrivães. Cita J. Lúcio de Azevedo, para demonstrar como se não desdenhava nenhuma renda, o impôsto que o foral de Covilhã impunha às mulheres do século, de um sôldo por mês, para o exercício da profissão.

Assegurava-se a cobrança, segura e forte, pelo arrendamento dos direitos, primeiro aos conselhos, e, mais tarde, no fim do século XIII e XIV, a particulares.

Compreende-se, portanto, o sentido do esfôrço dos Reis de povoarem as terras incultas e abandonadas, fundando vilas. Daí lhes provém, também, a gloriosa fama de colonizadores, avultando, entre êles, D. Sancho I, que entesourou grandes cabedais.

Lançam-se, sob a inspiração dêsses objetivos, as bases do Estado português. Guerra, predominância do Rei, tesouro do príncipe — sobretudo o tesouro do príncipe — são alguns elementos que, conjugados a outros de mais distante elaboração histórica, preparam nova época, cuja estrutura, então esboçada, ainda hoje perdura.

---

1) J. Lúcio de Azevedo — Épocas de Portugal Econômico — 2.ª ed., pág. 81

Não bastará, para configurá-la, a cristalização lenta dos acontecimentos, precipitados pela evolução pacífica. A revolução tornar-se-á violenta, na disciplinação dos senhores feudais, e, em sua fase final será sanguinária, quando o Rei em pessoa servir-se-á do punhal para consolidar a obra política.

II

Outras circunstâncias, de longa elaboração desde a conquista romana, prepararam e preformaram o leito sôbre o qual iria assentar o poder centralizador e a subjugação dos barões feudais. Persistiram, nos períodos do domínio gôdo e árabe, os padrões administrativos da Roma imperial, infensos à ordem política que pretendiam ditar os senhores territoriais.

As águias conquistadoras marcaram a Península com sua indelével organização política e administrativa. Resistiram aos séculos, ajudadas por condições sociais propícias, disciplinaram as invasões gôdas e, em parte, as árabes. Sobrevivem dos golpes da espada bárbara, mantendo-se, quando sufocada a antiga ordem, como atuante reminiscência psicológica, guardando o prestígio e a fascinação de uma utopia perdida. Expulsos os árabes-bérberes, renasce a organização política e social romana, revigora-se, restaurando-se da memória quase apagada, para estruturar o novo Estado, dotando-o das principais instituições, com o auxílio das quais venceu e esmagou o regime feudal.

Os gôdos não criaram uma nova aristocracia, salvo na pequena parte em que distribuíram terras para prêmiar trabalhos e fadigas. No aspecto geral e fundamental, conservaram o sistema dos funcionários romanos. As modificações que trouxeram foram adjetivas, na qualificação ou determinação da velha estrutura, mal tocada pela invasão. Por isso pôde dizer Oliveira Martins que *"A Espanha foi conquistada, mas não foi germanizada*[2]."

As funções continuaram a existir, algumas com outros nomes, mas com o mesmo conteúdo e igual atribuição dos tempos antigos. O poder central, e centralizador, dos delegados romanos — que o exerciam em nome dos Imperadores — concentrou-se nas mãos dos soberanos locais.

Foi impedido, entretanto, o absolutismo, em conseqüência da distribuição das terras assenhoreadas como botim militar. Os proprietários, dispersos pelas distâncias, desligados do príncipe e trabalhados pela tradição feudal germânica, manifestaram, desde logo, agressividade de senhores. Com sua fôrça e arrogância, defrontaram-se com o rei, limitando-lhe a ação e restringindo-lhe o poder. O que salvou o soberano, garantindo-lhe a proeminência, foram as instituições romanas que haviam informado a civilização vencida e conquistada, instituições que se transmitiram, corporificadas pelo clero, aos gôdos, que a êste se submeteram. A Igreja foi

2) J. P. Oliveira Martins — História da Civilização Ibérica — 8.ª ed. págs. 78/79.

o aliado natural do rei, porfiando em manter-lhe o poder acima das competições territoriais.

O clero, fiel depositário da tradição romana, afirmou-se como suporte da obra dos soberanos gôdos, na tarefa centralizadora e antifeudal. Os reis, copiando os antigos e consagrados moldes, reuniram, na côrte, os nobres mais categorizados e poderosos, resguardando-os da dispersão territorial, acorrentando-os à obra de consolidar o poder geral. Incorporados ao serviço direto do príncipe, não lograram consolidar-se como reis particulares em suas terras, armados de séqüito próprio. A fôrça mais alta, que lhes cerceava a soberania, absorveu-os, em troca das migalhas de um poder delegado, submetido, a maior parte das vêzes, a órgãos coletivos, de caráter mais consultivo que executivo.

O principal dêsses colégios foi o *Officium palatinum* ou *aula régia,* criado por Diocleciano e conservado, sem alteração do próprio nome, no império gôdo. O recrutamento dos membros da *aula régia* procedia-se livremente pelo soberano, sem atenção às categorias da aristocracia feudal. A escolha era arbitrária e reis houve que até servos designaram para integrá-la. Faziam parte dela os magistrados superiores do Império, civis e militares, os principais oficiais da côrte, barões submissos, e quem quer que fôsse nomeado sem que, para isso, houvesse necessidade de nobreza preexistente. O serviço do Rei já então honrava e nobilitava as pessoas, por efeito da própria convocação.

Na *aula régia* fundiam-se a aristocracia burocrática romana e a militar gôda. A Oliveira Martins ela pareceu um rudimentar Conselho de Estado, exercendo influência ativa nas decisões do rei e logrando impor-se a êste, e algumas vêzes chegando a depô-lo, como ocorreu com Vamba. Êsses lances, porém, eram raros. Prevalecia o parecer real, em tempos normais, conformando-se, submissamente, em adivinhar-lhe a vontade, os súditos.

Também órgãos consultivos eram os concílios, que assessoravam o soberano na tarefa do govêrno.

A função executiva — se fôsse possível separar os poderes numa época em que êles se confundiam — exercia-se, além do soberano que se instalava na cúpula da organização, pelos ministros de Estado, com a competência rudimentarmente fixada. Formavam o poder executivo e eram figurados com diversos títulos: o *comus stabuli,* estribeiro-mor, embrião e origem do futuro condestável; o *c. exercitus,* ministro da guerra; o *c. patrimoniorum,* ministro do império; o *c. thesaurum,* almoxarife e ministro da fazenda, e, assim outros que, em tudo, lembram a administração romana.

A aristocracia territorial visigótica, entretanto, não se deixou integralmente absorver, nem foi extinta pela nobreza funcionária. As duas aristocracias continuaram coexistindo, com desconfianças recíprocas, porfiando em vencer-se e subjugar-se. House um largo período de transição, onde predominou, na esfera política, o poder do soberano. A Igreja uniu-se à nobreza funcionária, sendo, ela própria, um prolongamento das praxes ju-

rídicas romanas, recrutando seus membros, democràticamente, em tôdas as camadas da população. Ambas as esferas de domínio tinham ideologias diferentes, com diversos sistemas de estruturação. À vitaliciedade da burocracia opunha a aristocracia territorial o princípio da hereditariedade.

Os cargos, com a tôsca carreira desde os municípios (curia) até os mais altos postos do Império, eram a base e a origem da nobilitação funcionária. Alimentavam-se dos ingressos obtidos pelo príncipe, como dono dos tributos e como senhor de terras e gados.

A transação visigótico-romana, entretanto, não resistiu, desintegrando-se com a conquista árabe-bérbere. Os senhores territoriais, varrida a resistência centralizadora, obtiveram, pelo tributo, a suserania dentro de suas terras. Os invasores vinham à caça de ingressos, sem desejar a posse das terras, o que os obrigaria a lavrá-las e explorá-las. Mantiveram o domínio tributário, espalhando pela Península os agentes arrecadadores. Dessa sorte, foi destruído o império gôdo, sem que outro o substituísse, pulverizado em muitos pequenos reinos, cujo limite de soberania eram as fronteiras de seus territórios.

A invasão árabe-bérbere desempenhou o papel dos bárbaros no resto da Europa. Os gôdos foram apenas continuadores da tradição imperial, com a redução à fé e a conversação às praxes romanas.

Em conseqüência da situação, na época da Reconquista, a Espanha é um tabuleiro multicor de feudos. Os soberanos, agora convertidos em senhores feudais mais fortes que os vizinhos e concorrentes, dispõem dos reinos como coisas suas e os dão como prêmio, ou, galantemente, como dote, como ocorreu com Portugal. A monarquia visigótica, apagada e extinta, vive apenas na qualidade de "ambição como que poética", no dizer de um historiador.

O paraíso perdido, que fascinava as imaginações, renasce, materializando-se como ideal da guerra libertadora, ativado pela premente necessidade de defesa comum: a guerra contra o invasor. Urgia, à sombra das lanças, coordenar as fôrças dispersas e discipliná-las sob um comando geral. O mais poderoso senhor territorial — mais poderoso ou mais astuto — fêz-se chefe; à sua condição feudal juntou a qualidade de recrutador de soldados, o que obteve com o patrimônio privado. Em virtude dessa conjugação de atribuições, o senhor feudal, investido como chefe, transforma-se em rei, deslocando a nota tônica do poder da propriedade das terras para a disposição de bens e dinheiro, instrumentos mais flexíveis e prontos para atrair soldados.

Por outro lado, o barão, sujeito à disciplina e aos azares da guerra, converteu-se em vassalo. A distribuição das terras reconquistadas não lhe cabe, senão ao rei, que, com isso, acrescenta seu patrimônio, reforçando posição de chefia.

O feudalismo, ferido por todos êsses obstáculos, torna-se impraticável. O senhor territorial e os vassalos confundem-se na subordinação comum ao condutor da guerra, protetor das propriedades e das vidas.

Sôbre os territórios conquistados ao invasor, formam-se povoações, que se chamaram *behetrias*. É com a constituição destas que se revela a impossibilidade de permanência do feudalismo [3]. É a guerra que lhes determina as condições da proteção, e não a praxe feudal. Essas vilas colocam-se sob o amparo de um senhor, possuidor de soldados e armas.

> "O barão — escreve Oliveira Martins — é antes um funcionário do que uma autoridade. O fundamento natural do feudalismo aparece — é uma proteção; mas a sua transformação em domínio e soberania não se realiza [4]."

Havia um compromisso recíproco entre as populações e o protetor militar, que, de resto, não agia no próprio nome, senão como mandatário. A centralização em tôrno do tesouro e patrimônio do príncipe, formavase, reclamada pela unidade de comando e pelo custeio da guerra, controlados por aquêle.

Volvia-se, concretamente, ao sistema visigótico-romano, que se restauraria, em linhas gerais, estimulado pelos novos acontecimentos.

III

Os ingressos proporcionados direta e indiretamente pela agricultura, frutos da monarquia agrária, tornam o rei o mais rico senhor de terras e bens. Com o recolhimento de tributos, rendas e foros em moeda, e utilizada esta para comprar lealdades e adesões, o centro da economia situa-se no tesouro real.

O campo de atuação econômica expande-se: de entidade consumidora, fechada, passa a casa real a exercer o comércio. Alia-se aos comerciantes, com êles negociando, comerciante o próprio rei.

As aldeias de camponeses — as behetrias — os agrupamentos de lavradores, as concentrações de produtores passam para segundo plano. Perdem, também, a importância, os senhores territoriais, os barões feudais, cuja fôrça decorria dos foros em espécie.

Ocorreu que o comércio metalizou a economia, infiltrou-se entre os camponeses, demandando seus gêneros, e libertou-os da submissão aos barões, que perderam o monopólio das aquisições.

O padrão dos preços e da procura deslocou-se para o mercado, que determinou o surgimento de uma realidade nova: a cidade, econômicamente definida como núcleo de comerciantes, proprietários de armazéns em concorrência entre si. As antigas povoações sofreram profunda alteração, com o estabelecimento do mercado, que apagou as diferenças e

3 e 4) J. P. Oliveira Martins — idem — págs. 156 a 157.

acepções pessoais, enfraqueceu as cadeias da lealdade, para impessoalizar a produção, valorizando-a nos preços.

O vendedor e o comprador perderam a fixação estática, deslocaram-se de seus sítios, e foram atraídos para os armazéns comerciais. A nova sede de negócios, de troca de mercadorias com dinheiro, marcou a transformação da aldeia em cidade — da economia aldeã para a economia citadina.

Profundas perturbações caracterizaram essa fase da história: a ascensão da burguesia comercial provocou as revoluções proletárias rurais, que porfiaram em elevar os salários, para ajustá-los à nova realidade. Os campos começaram a despovoar-se, atraídos os trabalhadores para as novas oportunidades que os centros urbanos proporcionariam.

Nas camadas superiores da sociedade, o jôgo das situações foi modificado. O rei e os barões — a antiga antinomia política — cedem lugar aos ricos de terras e de mercadorias, ocupando o príncipe, em Portugal, o primeiro entre êles. Aristocratas de terras e mercadores defrontam-se, no choque de interêsses antagônicos ou aliam-se, esporàdicamente, para perseguir propósitos comuns. A Itália do *trecento* e *quatrocento* foi teatro de notáveis lutas, que a poesia e a lenda perpetuaram, entre tais facções. Florença forneceu a história das hostilidades acirradas, e não raro sangrentas, dos *Pretos* contra os *Brancos*. Os primeiros lograram a supremacia política porque eram comerciantes ricos, e esmagaram os *Brancos*, que não resistiram ao pêso da fortuna e das armas dos adversários.

A aliança, pôsto que rara, acontecia algumas vêzes, travada nos casamentos de mercadores ricos e famílias nobres. A tragédia e o drama, nesse passo, fazem-se comédia, escrita por Molière, em "Le Bourgeois Gentilhomme". Era a nobilitação obtida pelo dinheiro, com a aplicação dêste em terras. A cidade de Lübeck, na Alemanha, é o exemplo de uma fusão duradoura, sem lutas e sem hostilidades abertas entre os grupos.

A mais importante conseqüência do fenômeno, operado pelo novo estado de coisas, foi a destruição do feudalismo. Isso é particularmente verdadeiro na Itália, com as tiranias, e em Portugal. Em ambos os países, o rei uniu-se aos burgueses, burgês êle próprio, para subjugar os senhores territoriais, feudais ou não. Dessa combinação, que marca o início da Época Moderna, surge a idéia de Estado, como realidade acima das classes e que lhes determina a posição. Burckhardt aponta em Frederico II, ainda filho do século XIII, o primeiro homem moderno que sentou num trono. Suas ordenações tendiam à supressão do poder feudal e à transformação do povo em massa inerme, com a capacidade de suportar tributos [5].

O Estado aparece "como criação calculada e consciente, como obra de arte", no dizer do autor citado. A ficção, muito moderna, da onipotência do Estado recebe, com o influxo dêsses supostos econômicos, sua plena expansão.

---

5) J. Burckhardt — La Cultura del Renacimiento en Itália — Ibéria J. Gil Editor — pág. 9.

O Estado é — transformado o soberano em comerciante e aliado do comércio — uma emprêsa do príncipe, emprêsa consciente, que intervém em todos os negócios particulares.

> "O príncipe deve aceitar o poder como empresário corajoso e audacioso, deve saber que está exposto a naufragar a cada instante e deve, sem cessar, cuidar na escolha de novos meios [6]."

O temporão capitalismo comercial, portanto, criando cidades, gera, por acréscimo, o suporte econômico e social do Estado moderno.

Nessas condições, a política econômica da cidade — seja a manufatureira e rudimentarmente industrial, seja a comercial — haveria de ser ditada ao Estado, sob cuja égide constituíram-se as novas nações. Prevaleceu o *mercantilismo,* política da cidade, "aplicada em larga escala aos negócios do Estado".

Em obediência à nova orientação, protege-se a indústria nacional, com proibição de certas importações, tarifas protecionistas e prêmios de produção a mercadorias exportáveis.

> "Era essencialmente um plano de ação política, com base econômica. A Nação tinha de tornar-se econômicamente forte de maneira a poder ficar pollticamente independente e dominadora. Tinha de desenvolver sua manufatura, sua agricultura, seus transportes e seu comércio, de maneira que seus inimigos não pudessem obter vantagens injustas em tempo de paz, nem privá-la de sua existência independente, em tempo de guerra [7]."

O Estado conquista lugar de preeminência entre os grupos e comunidades nacionais. As estratificações sociais por êle reguladas se lhe subordinam, e do alto, impõe direção à economia, de modo direto, pelas proibições, estímulos e especulação comercial e, de modo indireto, pela tributação.

Como se define e com que base social se manifesta a nova estrutura de dominação política?

Segundo um estudo que se consagrou na sociologia e no direito modernos, Max Weber classifica em três tipos a dominação legítima: 1.°) de carater racional, que repousa na crença da legalidade das ordenações estatuídas e dos direitos de chefia das pessoas indicadas, de acôrdo com suas normas, para exercer a autoridade (autoridade legal); 2.°) de caráter tradicional, que se apóia na crença cotidiana, comum e geral, da inviolabilidade das tradições que regem desde os tempos antigos, e na le-

6) Werner Sombart — Le Bourgeois — Payot — pág. 81.

7) N. S. B. Gras, Ph. D. — Introdução à História Econômica — Liv. Martins, págs. 182 e 183.

gitimidade dos apontados por elas para exercer a autoridade (autoridade tradicional); 3.°) de caráter carismático, que tem sua fonte na submissão extracotidiana à santidade, ao heroísmo ou à exemplaridade de uma pessoa e às ordenações por ela criadas ou reveladas (autoridade carismática) [8].

A forma de dominação, no início da Idade Moderna, era, em Portugal, de caráter tradicional. A investidura real e seus poderes baseavam-se na praxe antiga, nos exemplos do passado. Os limites rituais da tradição impediram que o soberano se extremasse no arbítrio, na tirania e no sultanato. Os atos mais livres revestiram-se do aparato histórico, procurando-se ligá-los a precedentes antigos.

Em obediência à ordem histórica, cumpre distinguir a dominação tradicional em sua fase primeira, rudimentar, quase pura, antes da formação do quadro administrativo do soberano, com atribuições e competência estereotipadas. Nesse primeiro estágio, o tradicionalismo governa em sua modalidade patriarcal, desconhecida como foi, na Península, a gerontocracia.

Os reis portuguêses governaram o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público. Seu poder assentava no patrimônio; em tôrno dêste gravitavam êle próprio, seus súditos e os interêsses econômicos da nação. É o "oikos", a raiz que deu a árvore em cuja sombra medrou o Estado.

O patriarcalismo tradicional situa-se, assim, na direção do patrimônio principesco, que não se separa da casa do soberano. Estamos, pois, frente a uma organização tradicional-estatal-patrimonial.

> "Falamos de uma organização estatal-patrimonial — escreve Max Weber — quando o soberano organiza em forma análoga a seu poder doméstico o poder político e, portanto, o domínio sôbre os homens e territórios extra-patrimoniais, sôbre os súditos políticos, domínio que não pode utilizar, como o poder doméstico, a fôrça física [9]."

A tradição monárquico-patriarcal portuguêsa impediu, quando da ascensão das cidades, que o comércio fruísse da maior parcela de poder político. O rei desenvolveu sua economia com o tráfico, e, mercê de seu poder e de sua riqueza, regulou, incentivou e dominou a classe comercial. Evitou-se, dessa sorte, o estado de coisas das cidades italianas, onde a facção comercial assumiu a liderança e o contrôle dos negócios do Estado.

O regime patrimonial foi um capítulo da luta do centro, encarnado no príncipe, contra os barões. Os comerciantes, detentores da riqueza mobiliária, uniram-se ao soberano (ou a isso foram forçados pela regulação econômica do patrimonialismo), que, com tal apoio, prosseguiu fortalecendo-se, sempre mais e em maior escala.

---

8) Max Weber — Economia y Sociedad — Fundo de Cultura Econômica — I vol. págs. 224 e segs.

9) Max Weber — idem, vol. IV, pág. 139.

IV

Essas considerações levam a distinguir, na formação do regime patrimonial, duas etapas claramente determináveis.

A primeira é a do patriarcalismo anterior ao quadro administrativo, orientado pelas relações da economia natural. A nação administrava-se como a casa do soberano, limitada a ação do mercado e quase obstado o uso do dinheiro.

A moeda ainda não ganhara a função de agente universal das trocas; servia para o consumo, empregada para seu estrito fim natural. A acumulação capitalista não teria sentido nessa disposição histórica.

Essa etapa é predominantemente agrária. A nação não passa do "oikos" do príncipe, cuja cobertura de necessidades dá-se pelo caráter "litúrgico-natural", isto é, os ingressos se fazem, predominantemente, em espécie e por prestações pessoais.

Inaugura a segunda etapa — que diretamente interessa ao presente estudo — o desenvolvimento da economia monetária e, conseqüentemente, o incentivo do comércio, com a criação do mercado, origem da cidade econômicamente considerada. Nova ordem política e administrativa passa, agora, a orientar a ação do soberano. O patriarcalismo original, tôsco e rudimentar, dissolve-se no domínio de um grupo, uma "associação de domínio", um estado-maior de govêrno. É o patrimonialismo estamental, que se distingue do primitivo patrimonialismo patriarcal. O quadro administrativo estereotipa-se, ganha cartilagens e, de mera reunião de cortesãos e protegidos, faz-se órgão de domínio.

A transição entre uma estrutura e outra não se opera bruscamente. Insensìvelmente, com a criação dos mercados, o soberano abandona a exclusiva política agrária, para buscar suas rendas nas atividades lucrativas. A nova época nasce com a participação do príncipe nas emprêsas e na especulação comercial.

Mercê, porém, dessa intromissão real, o mercado não se expande livremente. Os monopólios de que se serve o príncipe, os privilégios que concede, limitam, irracionalmente, o desenvolvimento da economia.

O capitalismo cresce à sombra da casa real, faz-se apêndice do Estado. A economia racional, entregue às próprias leis, com a calculabilidade das operações, é frustrada no nascedouro. Êsse pecado original da formação portuguêsa ainda atua em suas influências, vivas e fortes, no Brasil do século XX.

O capitalismo, tolhido em sua manifestação plena, desvirtua-se, vinculando-se à política. É o capitalismo político, que vai encontrar campo de expansão nos monopólios reais, nos arrendamentos de tributos, na venda de cargos, nos fornecimentos públicos, nos privilégios. O comércio e a indústria reduzem-se a alimentar as necessidades do Estado.

Transformado o Estado em emprêsa lucrativa do soberano e de seu quadro administrativo, a política fiscal obedecerá a essa estrutura. Dentro

do regime protecionista, os encargos tributários fazem-se caprichosos, arbitrários, variando de acôrdo com as premências do tesouro régio, sem nenhuma atenção à capacidade dos contribuintes.

A emprêsa econômica particular — a emprêsa lucrativa — encontraria sérios obstáculos para desenvolver-se, em virtude dessa situação político-econômica. A legalidade racional, campo em que ela se expandiria, não existia, nem se poderia consolidar.

Entre as causas que impedem o florescimento do capitalismo, desviando-o para a modalidade política, apresentam-se as seguintes, notadas por Max Weber:

a) o tradicionalismo, com suas ordenações que se consagram pela idade, dificultando e impedindo as disposições legais racionais, de duração longa e calculáveis para o futuro, base necessária para o estabelecimento econômico que assenta sôbre a previsão;

b) o patrimonialismo, mesmo no umbral da segunda etapa, carece de um quadro administrativo profissional. O recrutamento dos sócios do príncipe obedece a seu capricho e não à especialização e às habilidades técnicas, comerciais ou industriais;

c) o campo de arbítrio e dos atos livres e caprichosos do imperante e seu quadro tôsco deixam a sua mercê a prosperidade dos empreendimentos, a taxação fiscal e a intervenção oficial, que se fazem sem nenhuma regra fixa e permanente;

d) o pessoal administrativo, organizado em cargos arrendados, serve-se de tôda a sorte de abusos, violências e caprichos para enriquecer à custa da tributação e da intervenção nas emprêsas particulares;

e) o patrimonialismo, patriarcal ou de quadro, tem o poder de regular materialmente a economia, desviando-a de seu leito próprio e orientando-a para os fins do Estado, fins e ideais utilitários, de guerras, ético-sociais ou culturais. Esta, em tôdas, é a circunstância principal, marcante; em virtude dela, a atividade econômica é afastada da racionalidade formal, para subordinar-se às necessidades e ao ocasional arbítrio do príncipe. A forma comum dessa regulação, e não a principal, é o fiscalismo caprichoso, sem cálculo.

Sob a ação de tais elementos negativos, florescem — e apenas podem florescer — certas modalidades de capitalismo, notadamente:

a) o capitalismo comercial;

b) o capitalismo de arrendamento de tributos e venda de cargos;

c) o capitalismo de fornecimentos ao Estado e do financiamento de guerras, de emprêsas comerciais do príncipe, etc.;

d) em certas circunstâncias, especialmente em Portugal, o capitalismo colonial de plantação, estimulado pelo soberano.

Não consegue florescer a emprêsa lucrativa particular, sensível às irracionalidades da justiça, da administração e da tributação, fatôres que impedem a estabilidade dos planos longos de atividade. Ela não se pode orientar pela "situação de mercado" dos consumidores individuais, pois

a intervenção estatal a tumultua, nem pode contar com a calculabilidade oriunda do capital fixo e da racional organização do trabalho[10].

Dentro dêsse espírito e dessa organização política é que se deu o trânsito da vida econômica agrária para a comercial. A atividade comercial tomou, desde que se formaram as primeiras fortunas, o rumo do mar. O comércio português teve início e expansão pela porta larga do oceano.

Muitas explicações aventaram-se acêrca do impulso português para os mares ignotos. Prevalece a explicação de que o orientou a perseguição aos mouros, que, mal desalojados da Península, ainda a ameaçavam. Se atentarmos que o caminho de Ceuta foi o primeiro elo da investida marítima, caminho que foi aconselhado pela necessidade da defesa, a explicação parecerá verdadeira.

Mas, o prosseguimento da aventura, com a teima de alcançar o Oriente, foi estimulado pela cobiça comercial. O Oriente, com seu rico manancial de mercadorias, assoberbou as imaginações ainda na época das Cruzadas. O monopólio árabe, durante tôda a ocupação, despertou em espanhóis e portuguêses o desejo de traficar com os produtores, perdidos entre lendas e remotos mares, na Índia.

Com a conquista de Lisboa, e a transferência da Capital para as margens do Tejo, definiu-se a vocação comercial e marítima da nação. A vida rural ficara para o passado, com a rotina e os ganhos medíocres, e com ela a segurança, tão louvada pelos saudosistas que, como o velho do Restelo, punham-se nas praias a lamentar a aventura marítima. Aventura marítima que, em menos de dois séculos, se revelaria a loucura marítima...

Com o avassalamento das imaginações pelos lucros fáceis e abundantes, os campos se despovoam, atraídos os trabalhadores pelos rendimentos da cidade. Os altos salários das atividades lucrativas, além de deslocarem as populações, refletiam-se no interior do País. A essa circunstância a natureza trouxe uma colaboração trágica: a grande peste de 1348, que agravou a já deflagrada revolução dos salários.

A pestilência atingiu, provàvelmente, de metade a dois terços da população. Muito jornaleiro e povo miúdo, com a dizimação de parentes, acumularam heranças, tornando-se empregadores.

A luta social, com o reflexo da elevação dos salários e da peste, tornou-se flagrante e violenta. Obedecia ela, também, ao impulso do capitalismo urbano, desejoso de maior número de consumidores. Os senhores territoriais, sem braços para a lavoura, empobreciam e acorriam à Capital, para suplicar empregos e rendas na Côrte.

Sob o reinado de D. Fernando († 1383), último rei de uma dinastia, preparou-se a revolução política que, com o Mestre de Avis, iria estalar mais tarde, culminando no absolutismo, aliado o rei à burguesia comercial urbana.

D. Fernando foi absorvido por duas ordens de preocupações: o fomento ao comércio marítimo, armador que era êle próprio, e o combate

10) Max Weber — idem, idem, vol. I, págs. 251 a 252.

às terras improdutivas. Abandonou a causa feudal, ao desprezar o alvitre seguido por Afonso IV, em 1349, de compelir os "vis", os "miúdos" a regressarem ao cultivo da gleba, com os salários antigos. Mais lúcido, guiado por outra orientação ideológica, não se aferrou à proteção dos proprietários com a violência sôbre a plebe camponesa, senão que perseguiu os detentores de terras incultas e improdutivas. A famosa *Lei das Sesmarias* teve em mira obrigar o cultivo e aproveitamento da gleba, confiscando, draconianamente, as terras cujos proprietários, dentro de certo prazo, não as utilizassem, redistribuindo-as a quem o fizesse. Tal Lei incorporou-se às Ordenações, posteriormente consolidadas.

O comércio marítimo foi incrementado pessoalmente pelo rei, também dono de navios, e detentor do monopólio de algumas mercadorias. Sob o seu reinado, Lisboa constituiu-se um dos maiores empórios comerciais da Europa, rivalizando com as repúblicas marítimas italianas. De modesto exportador de vinhos, Portugal caminhava ràpidamente para tornar-se o maior empresário de transportes do mundo.

O comércio era proibido a nobres e clérigos. A êstes reservavam-se os cargos, que se criavam em profusão. A aristocracia dos campos abandonava as terras para acomodar-se na Côrte, onde havia esperanças e realidades para tôdas as ambições. O quadro administrativo ampliava-se, consolidando a nova comunidade, formada em tôrno e à sombra do patrimônio do príncipe.

Em pleno século XIV, estava o Estado português constituído em bases modernas. A nova dinastia homologou-o, vencendo os abencerrages de uma ordem agônica, em vias de extinção.

CAPÍTULO II

A REVOLUÇÃO PORTUGUÊSA

I — A REVOLUÇÃO DO MESTRE DE AVIS; II — O QUADRO ADMINISTRATIVO E O ESTAMENTO DOMINANTE, CRIADO PELA DINASTIA DE AVIS; III — A EVOLUÇÃO BUROCRÁTICA DO ESTAMENTO; IV — DA AVENTURA MARÍTIMA AO CAPITALISMO DE ESTADO; V — O CONCEITO DE SOBERANIA, A CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E A CODIFICAÇÃO DO DIREITO.

I

D. Fernando lançara as bases da reorganização do Estado, inclinando a balança em favor da burguesia comercial, que dirigia a plebe urbana e rural. Os reis anteriores, embora não fôssem simpáticos aos barões e zelassem por suas prerrogativas embrionàriamente absolutistas, procuravam resguardar, com uma política de ferro, suas fortunas, de base rural. D. Fernando tomou outro rumo, o que se tornou possível graças aos ingressos obtidos com as atividades mercantis. Sua *Lei das Sesmarias* frustrou-se, entretanto, chocando-se com as circunstâncias criadas nas constantes e repetidas guerras em que se envolveu. Precisado de moeda para sustentá-las, depreciou-a, provocando a inflação, o que ainda mais aviltou os salários. Agravou-se, malgrado as intenções, o conflito social-econômico, atingindo a tensão o ponto máximo quando de sua morte (1383), na disputa dos restos de um reino dividido e empobrecido.

A revolução saiu à rua, animada pelo pretexto da sucessão real. Para a grande luta, em menos de um século, as falanges definiram-se ideològicamente, ocupando feroz posição de combate. De um lado, a "arraia-miúda" dos campos, servidores da gleba, oprimidos por salários incompatíveis com as novas oportunidades e com a escassez de braços, e os artífices das cidades, pequenos jornaleiros, sufocados com os preços altos, fruto da política inflacionária para sustentar guerras. É o proletariado do século XIV, comandado, ideológica e diretamente, pelos ricos burgueses do comércio marítimo das cidades, principalmente de Lisboa e do Pôrto.

No outro lado, enfileiram-se os "homens bons", os aristocratas senhores de terras, os barões feudais, que arrastam para suas linhas os proprietários alimentados pelas heranças da grande peste, todos porfiando em ligar o príncipe a sua causa, para obrigar os trabalhadores a se assalariarem, e permanecerem nos campos, com os salários antigos.

Ambos os grupos, no ano da morte de D. Fernando e nos dois anos seguintes, unem-se em tôrno de seus líderes. Os "homens bons" obedecem à chefia dos nobres feudais, da rainha viúva D. Leonor Teles, aliada ao rei de Castela, sob a liderança de seu amante, o fidalgo João Fernandes, elevado por D. Fernando a Conde de Andeiro. Eram partidários, seja inicialmente, seja sob a pressão das lutas posteriores, da proteção do rei de Castela.

A outra facção, nacionalista, ansiava por uma nação independente. O líder do movimento, nos bastidores e, depois, abertamente, chamava-se Alvaro Pais, "homem honrado de boa fazenda" (Fernão Lopes), rico armador de Lisboa. Manobrava a plebe urbana, cabendo-lhe o mérito de

ter criado a legenda do Mestre de Avis, irmão bastardo do rei D. Fernando, transformando-o em messias popular.

A ação começou com um gesto torpe, que a época aceitou sem escândalo: o frio assassínio do Andeiro, praticado dentro do paço real, pela mão do Mestre. O ato teve motivos políticos, pois o Andeiro era o chefe do partido "castelão", mas o braço assassino ganhou ardor com o argumento pessoal de que iria vingar a honra ultrajada do irmão.

Nessa ocasião, o Mestre ainda não contava com o favor das massas. No mesmo dia da tragédia, de acôrdo com o combinado, Álvaro Pais montou a cavalo e saiu pelas ruas de Lisboa a aliciar as multidões, apregoando, com a fôrça de seu prestígio, que acudissem ao Mestre, prisioneiro da rainha e prestes a ser sacrificado por ela. Essa foi a "ajuda do povo", prometida pelo rico armador.

Estava deflagrada a revolução e definida a simpatia popular. A classe média, dos pequenos e médios proprietários, partidária do infante D. João, prêso em Castela, dividiu-se. Passou-se parte aos "castelães" e parte seguiu as ordens do Mestre, decidindo-se definitivamente em 1385, nas côrtes de Coimbra.

A razia, começada nas cidades, atingiu os campos. Os "miúdos" e os "vis", definindo-se pelo partido do Mestre, entregaram-se ao saque dos castelos e das propriedades dos "homens bons", vingando as afrontas dos salários de fome. Uma nova estratificação social subiu à cúpula, engrandecida pelos postos civis e militares, apoiada no comércio. A recompensa dos novos e extraordinários serviços da guerra fêz-se, ainda, em terras, com o confisco das dos adversários. O conselho de Álvaro Pais, norma do govêrno do Mestre, aliciava-lhe soldados e cativava adesões, com o estímulo das recompensas. Dissera-lhe o abastado armador:

> "Senhor, fazei por esta guisa: dai aquilo que vosso não é, e prometei o que não tendes, e perdoai a quem vos não errou, e ser-vos-á de mui grande ajuda para tal negócio em qual sois pôsto [11]."

O entusiasmo dos revolucionários sugeriu ao cronista uma página, que deve ser transcrita, pelo retrato dos métodos de ação:

> "Quanta discordança pensais que era de pais com filhos, de irmãos com irmãos, e de mulheres com os maridos. A nenhum era ouvida razão nem escusa, que por sua parte dar quisesse; mas como um falava: **E foão** (fulano) **dêles é** não havia cousa que lhe desse vida nem justiça que o livrasse de suas mãos; e era isto especialmente contra os melhores e mais honrados que havia nos lugares, dos quais muitos foram postos em grande cajom (desgraça) de morte,

11) Fernão Lopes — Crônica de D. João I, cap. XXVII — 1.ª parte.

> e roubados de quanto haviam. E dêles com mêdo fugiam para as vilas que tinham voz por el-rei de Castela; outros se iam para fora do reino, leixando seus bens e todo quanto haviam, os quais logo o Mestre dava a quem lhos pedia; e os miúdos corriam após êles, e buscavam-nos e prendiam-nos tão de vontade que parecia que lidavam pela Fé [12]."

Com essas doações de terras, criou-se, no seio do próprio movimento, uma contradição. Feito por comerciantes, ideològicamente dominado por êles, deveria levar à destruição dos senhores territoriais, apagando de Portugal o feudalismo. Falto de moedas e tesouros, entretanto, o Mestre teve de valer-se das terras conquistadas aos adversários para cativar partidários.

Destruía-se por um lado e reconstruía-se de outro; como Penélope, a revolução fiava de dia e desfiava de noite. Tantas foram as distribuições de propriedades, que o condestável D. Nuno Álvares chegou a possuir a maior parte do reino. Um descendente do Mestre iria completar o ciclo revolucionário, cortando a cabeça de um neto do Condestável.

O dualismo de govêrno, fase necessária de tôdas as revoluções, situou-se em Lisboa, com o Mestre; e no interior com D. Leonor Teles e o rei de Castela, que logo assoberbou o poder. O poder foi unificado apenas em Aljubarrota, onde a infantaria portuguêsa impôs dura e vexatória derrota à cavalaria castelhana. Antes, porém, em 1385, as Côrtes de Coimbra, embaraçadas com os sofismas de um jurista, João das Regras, filho adotivo de Álvaro Pais, proclamaram o Mestre rei de Portugal, com o nome de D. João I, primeiro soberano de uma nova dinastia.

Signo dos tempos: a sagração do rei saiu dos argumentos de um letrado, e do esfôrço de um cavaleiro sem terras, que as conquistou nas batalhas. A nova aristocracia togada — formada de militares e juristas — assomava ao poder, apoiada no comércio e fortalecida pela plebe, que amava, ébria de fé, seu Portugal e seu Rei.

II

Forçado pela guerra, e com as aperturas da administração de emergência, o Mestre constitui seu quadro de govêrno, com o recrutamento improvisado e arbitrário dos titulares. Abandonado pelos fiéis vassalos de D. Fernando, agrupados, na defesa das prerrogativas feudais, em tôrno das saias de D. Leonor Teles, ficou com as mãos livres para reorganizar a administração.

No cimo da organização política, ao lado do rei, a administração civil foi entregue ao jurista João das Regras e a administração das batalhas e da guerra a Nuno Álvares, o futuro Condestável. As precedências não se

(12) Fernão Lopes — idem, cap. XLVI — 1.ª parte.

estimam mais pela ordem feudal preexistente; nascem da vontade do soberano, cujo serviço enobrece, cujo capricho eleva os vis às mais altas dignidades.

A vitória do novo estado de coisas — com o predomínio inconteste de uma orientação antiga, que vem desde o Império Romano — fêz-se visível, patente, com a escolha dos servidores do príncipe. Estava rompido o princípio feudal da hereditariedade; voltava-se à nobreza dos cargos, nobreza funcionária, burocrática.

A chefia deixa de ser unipessoal; dilui-se numa "associação de domínio", sob a direção livre e arbitrária do rei. A nota tônica do govêrno desloca-se dos proprietários de terras, aristocratas feudais, para o quadro administrativo. O suporte econômico é o comércio urbano, as atividades lucrativas e não a terra, com o regime dos assalariados e servos dos senhores da gleba.

O cronista, em golpe de lucidez que faz inveja a muitos historiadores contemporâneos, crê que êsse recrutamento do Mestre fêz começar uma nova idade na história do mundo, a sétima. Escreve êle sessenta anos depois do acontecido e prevê que o mundo novo durará até o fim dos séculos. Ouçamo-lo:

> "Mas nós com ousança de falar, como quem jogueta, por comparação, fazemos aqui a sétima idade; na qual se levantou outro mundo novo, e nova geração de gentes; **porque filhos de homens de tão baixa condição que não cumpre de dizer, por seu bom serviço e trabalho, neste tempo foram feitos cavaleiros, chamando-se logo de novas linhagens e apelidos.** Outros se apegaram às antigas fidalguias, de que já não era memória, de guisa que por dignidades e honras e ofícios do reino em que os êste Senhor sendo Mestre, e depois que foi Rei, pôs, montaram tanto ao diante, que seus descendentes hoje em dia se chamam dons, e são teúdos em grande conta. E assi como o Filho de Deus chamou os seus apóstolos, dizendo que os faria pescadores de homens, assi muitos dêstes que o Mestre acrescentou, pescaram tantos para si por seu grande e honroso Estado, que tais houve que traziam contìnuamente consigo vinte e trinta de cavalo; e na guerra que se seguiu os acompanhavam trezentas e quatrocentas lanças e alguns fidalgos de linhagem [13]."

Curiosa observação de Fernão Lopes: seguiam a nova nobreza "alguns fidalgos de linhagem". Invertera-se, completamente, a ordem das precedências e fixara-se um predomínio, por muitos séculos indeciso. Notou o fino cronista a sofreguidão de "montar" das novas linhagens, no afã de

13) Fernão Lopes — idem, cap. CLXIII — 1.ª parte.

"pescar para si", — traço da contradição interna que se manifestava no curso da revolução.

Evoluiu o *patrimonialismo* tradicional, da forma originária e patriarcal, com o estereótipo do cargo como título de nobreza, para o tipo que chamaremos, seguindo a inspiração da nomenclatura sociológica moderna, de *estamental*. O patrimonialismo estamental, com a futura racionalização dos negócios públicos e sobretudo com a separação conceitual e jurídica do patrimônio público do doméstico, toma aspecto burocrático, como se verá no curso dêste estudo.

O quadro administrativo, criado pelos fatôres históricos já apontados, que o Mestre de Avis e D. João I preencheram violando as precedências aristocráticas, e fazendo-o auxiliar de seu govêrno, é o que se chama *estamento* (do alemão: *Stände*). O vocábulo não tem difundida aplicação técnica na língua portuguêsa, registrado, por uns poucos dicionários, como castelhanismo, na acepção comum de "modo de estar, congresso". Com o sentido de senado, câmara dos pares, assembléia de próceres, empregou-o Garret, asseverando encontrar-se em antigas constituições com a designação de "estamento de próceres"[14].

Dentro de um critério empírico, o conceito de classe em sentido amplo abrange a casta, o estamento e a classe em sentido estrito. A classificação dessas estratificações se faria pelo concurso de três elementos, com intensidade variável no interior de cada uma: a rigidez na camada, o gênero de sanções que mantém as distinções, e o grau de coesão e diferenciação funcional. Ter-se-á, dessa sorte, que, quanto mais rígida a camada, mais violenta a sanção e mais diferenciada a função, haverá a casta, e, em grau descendente, o estamento e a classe em sentido estrito[15].

Entendeu-se, também, que as classes sociais modernas se extremam dos estamentos, porque não se baseiam em diferenças de *status* legal. A igualdade perante a lei impossibilitaria a distinção, ensejando a circulação interna, sem nenhum contrôle. Há, evidentemente na observação uma excessiva valorização da ficção legal, em detrimento dos costumes e da tradição, que valem mais que as normas legais no estudo da realidade social.

O sociólogo há de orientar-se, racionalmente, pelos tipos puros, decantados da experiência histórica. O estamento é, històricamente, anterior à classe, e figura como subcaso da dominação tradicional, embora não burocrático, mas podendo estereotipar-se burocràticamente[16].

Assinala Hans Freyer que a estratificação estamental começa de cima, da cúpula, e se projeta para baixo, ao contrário das classes, que seguem sentido oposto. Não é exclusivamente, no seu entender, um "estado-maior" de domínio, que se apropria de certos poderes de govêrno e das correlatas oportunidades econômicas; poderá ocorrer que certos esta-

14) Almeida Garret — Discursos Parlamentares — 1904, pág. 9.

15) Morris Ginsberg — Manual de Sociologia — Ed. Losada.

16) Hans Freyer — La Sociologia — Ciencia de la realidad — Ed. Losada.

mentos se formem espontâneamente, sem o calor da presença do príncipe, como associações de nobres. A regra, porém, é que êles se originem e radiquem no quadro administrativo de um senhor.

O que separa o estamento da classe não é a nota de clausura, o caráter fechado, que melhor convém à casta. Há, dentro dêle, a ascensão de baixo para cima, em atuação permanente. A sabedoria das comunidades dominantes, para não degenerarem na esclerose, consiste, não raro, em procurar a incorporação e recrutamento das camadas baixas da sociedade. Exige o estamento, entretanto, que os elementos a associar sejam espiritualmente assimilados e cunhados com sua concepção do mundo. Caracteriza-se êle pela *regulação de cima* da corrente ascensionista.

Não basta que as tarefas do príncipe exijam um quadro administrativo para se formar o estamento. Será mister que êsses serviços, por sua magnitude, importância e complexidade, impliquem para sua boa execução, na disciplinação social dos agentes. E é porque o estamento se forma para assessorar o poder, mantendo-o nas mãos do senhor, que se origina de cima. No círculo restrito do domínio, com o trabalho de dirigir o exército, administrar o culto e conduzir os negócios do Estado, educa-se um espécime ético, ensinado pela tradição, e, com o tempo, formado racionalmente pelas escolas, quando se atinge a fase burocrática.

Pesquisa mais profunda levou Max Weber a fixar os caracteres peculiares do estamento, distinguindo-o, tipològicamente, da classe. Esta é produto e resultado de interêsses econômicos, *vinculados ao mercado,* e, por isso, suas categorias fundamentais se baseiam na propriedade, ou carência de bens. Não conhece a valorização pela "acepção de pessoas", nem se importa pela diferenciação da honra — porque o mercado ignora as pessoas, em si mesmas consideradas. Aquêle, ao contrário, estrutura-se de acôrdo com a noção de honra e segundo o modo qualificado de viver dentro de categorizada concepção do mundo.

A "situação estamental" caracteriza-se, segundo o citado sociólogo, pela pretensão, tìpicamente efetiva, de privilégios positivos ou negativos na *consideração* ou *estimação* social, que se apóia:

a) no modo de vida e, por conseqüência:

b) em maneiras formais de educação, podendo ser estas empíricas, tradicionais, ou com uma doutrina racional, com a posse das formas correspondentes;

c) em um prestígio, tradicional ou adquirido pelos serviços ou obras.

A aplicação da "situação estamental" dá-se em formas exclusivas de expressão, que repelem a vulgarização de seus privilégios. Ocorre, geralmente, nos seguintes casos, històricamente típicos: a) no *connubium,* que é a restrição fechada das ligações de casamento e sangue, sendo a forma a mais característica; b) na *comensalidade* entre os pares ou na mesa do príncipe, definida, geralmente, com o recebimento na côrte; c) como forma mais comum, na apropriação, como monopólio, das probabilidades privilegiadas de aquisição — únicas que não envilecem — de vantagens

e bens econômicos; d) nas convenções fixas, que são a alma do estamento, traduzidas por tradições imemoriais e invioláveis [17].

Basta uma das condições arroladas para ficar caracterizado o estamento. Dentro dêle a posição não é determinada pelo patrimônio, ou pelo dinheiro, embora sua carência possa desclassificar as pessoas. Malgrado se condicionem ou se limitem, as esferas da classe e estamento não se confundem. Um oficial pobre pode pertencer a um estamento; se fôr rico, em bens ou dinheiro, terá também uma situação de classe, sem perder sua qualidade primitiva.

As duas formas — classe e estamento — podem coexistir e não raro coexistem. Em certas circunstâncias, porém, mantêm-se antagônicamente, pelejando aquela para fazer prevalecer seus valores, derivados do mercado.

Em conclusão: o estamento é um conjunto humano, uma comunidade, embora se possa apresentar amorfamente. A classe não é um grupo atual, mas potencial; não é uma associação com funções determinadas, embora possa formá-la, como ocorre, freqüentemente, quando funda partidos políticos.

> "Em oposição à "situação de classe", condicionada por motivos puramente econômicos, chamaremos "situação estamental" a todo componente típico do destino vital humano, condicionado por uma estimação social específica — positiva ou negativa — da **honra**, adstrita a alguma qualidade comum a muitas pessoas. Esta honra pode também relacionar-se com uma situação de classe: as diferenças de classe podem combinar-se com as mais diversas diferenças estamentais e, como observamos, a posse de bens como tal não é sempre suficiente, porém com extraordinária freqüência chega a ter larga importância para o estamento [18]."

Enquanto as classes nascem no solo da economia de mercado, e são produto das condições criadas por êle, os estamentos buscam o leito da economia de consumo litúrgico-monopolista, feudal, e, sobretudo, da economia patrimonial.

Os reflexos da ordem estamental na economia são, por sua vez, profundos e singulares. Com a rêde de convencionalismo, na qual medra, perpetuada pela tradição, sofre a atividade econômica influência estabilizadora e irracionalizadora. As condições de consumo, determinadas pela monopolização das oportunidades de aquisição, impedem a livre expansão do mercado. A emprêsa econômica particular, racional na disposição de seu pessoal e em seus fins, encontra obstáculos na rotina, mantida pela tradição, e pelo intervencionismo caprichoso dos dirigentes do Estado.

---

17) Max Weber — Economia y Sociedad, vol. I, pág. 321.

18) Max Weber — idem, vol. IV — pág. 60.

Em Portugal, com o triunfo da revolução do Mestre de Avis, a economia prosseguiu, vitoriosa, no caráter patrimonial, com a frustração do feudalismo.

O estamento português de domínio político tem suas origens na tradição romano-visigótica, e tomou consistência, na época moderna, com a dinastia de Avis. Subiu ao poder, dentro da ordem patrimonial longamente instalada e aperfeiçoada, nas pessoas dos letrados, juristas e militares. A nova nobreza dourou-se com os apelidos antigos, devolutos pela vacância e esquecimento.

Apossou-se o estado-maior do Mestre, perpetuando-se no futuro, dos poderes políticos de mando e, mitigado pela universalidade da Igreja Romana, dos poderes hierocráticos.

O recrutamento, arbitrário em virtude da pressão revolucionária, torna-se hereditário. O círculo, assim, fecha-se sôbre si mesmo, limitando a circulação interna.

Para libertar-se do patrimonialismo, com seu apêndice, o estamento, seria mister que Portugal ensejasse a criação do mercado livre. Então as classes expulsariam os estamentos. Como antecipamos, a classe se estrutura com o concurso de outras condições históricas, cuja "situação" caracteriza-se pelas probabilidades de provisão de bens, na posição externa de seus membros e no destino pessoal, aspectos, todos, que derivam do poder de dispor e aplicar ingressos e rendas. Para existir a classe como tal é necessário que o mercado se expanda, seja o centro de procura e oferta de bens e trabalho.

Ora, em Portugal a classe limitou-se e condicionou-se pelo estamento governamental, detentor dos poderes do Estado. A livre manifestação do mercado foi obstada, subtraindo-se bens e serviços do seu império.

A dominação patrimonial-estamental apropriou-se dos poderes de mando e suas correspondentes probabilidades econômicas. O quadro administrativo, diferenciando-se funcionalmente, adquiriu solidez óssea, formando o estamento. Situado na Côrte, em tôrno do Rei, assinalava-lhe o papel de condutor proeminente, com certo poder livre de recrutar auxiliares. Tão forte era sua esfera de atuação que, com o tempo, atraiu os remanescentes senhores feudais, que se engajaram servidores do príncipe, como ministros.

O servidor patrimonial, incorporado ao estamento do rei, busca sua subsistência, originàriamente, na mesa do senhor, com as sobras. À medida que se estratifica a comunidade de mando, às probabilidades de apropriação econômica tornam-se fixas, estáveis e periódicas. Ocorre que o prêmio aos serviços faz-se mediante *prebendas* e feudos. As prebendas são assinações em espécie ou dinheiro sôbre propriedades reais, terras de serviço, ou rendas, direitos, "pensões", e "tenças", como era comum em Portugal.

Portugal conheceu as duas espécies de galardoar dedicações e trabalhos. O Mestre de Avis, fraco de dinheiro, fêz concessões de terras, permitindo fôssem apropriadas da aristocracia rural e da classe média dos

campos. Se de um lado combateu a organização feudal, de outro, com tais medidas, alimentou a contradição nos fins ideológicos de seu movimento social e político. Nuno Álvares, como foi observado, tornou-se o maior proprietário de Portugal, sem que, para o escandaloso favorecimento, faltasse o protesto de João das Regras, o qual inculcava que só o Rei deveria ter vassalos [19].

O processo usual, de acôrdo com a tradição visigótico-romana, que renascera vigorosamente no século XIV, era de conceder prebendas, sendo que, a concessão de terras não deveria constituir relação de feudo, reconhecido o direito da exploração econômica sem constituir vassalagem.

Era comum o pagamento em dinheiro, com a incorporação ao quadro administrativo mediante tantas "livras" por mês de "mantimento". O sistema de mercadejar a adesão estava tão arraigado nos costumes que, durante a Revolução, muitos fidalgos que se haviam passado para os castelhanos, regressavam porque o rei de Castela "não dava dinheiro".

III

Desde a reconquista, os reis de Portugal perseguiam o ideal de formar um Estado sobranceiro ao feudalismo. O concurso da burguesia comercial das cidades e as conseqüências da guerra prolongada e constante, desvinculando o militar do solo, ensejaram a evolução interna do regime patrimonial, que levou ao poder a dinastia de Avis.

Criado o quadro administrativo, em Portugal, com militares e funcionários, iria êle corporificar-se profissionalmente. No regime gôdo e na monarquia agrária, era êle de caráter ministerial, especializando-se depois dos fins do século XIV.

Vitorioso o patrimonialismo-estamental, com o volume e complexidade das tarefas, passou a assumir aspectos burocráticos. Essa foi uma conseqüência de franca manifestação em tôdas as nações onde vingou a centralização em tôrno do rei. Nos países em que prevaleceu o feudalismo, em transação com a burguesia mais industrial que comercial, como na Inglaterra, a burocratização e o centralismo não lograram impor-se.

A vitória do soberano afirmou-se e se manteve graças à consolidação da administração burocrática, realidade na qual se concretizou a tendência íntima do estamento. Os interêsses em pugna, dispersos, concentraram-se na casa do soberano, unificando-se na administração racional, burocrática. As finanças, com a fixação permanente e estável de ingressos, contribuições e tributos em dinheiro, fizeram-se calculáveis, previsíveis.

Com a tendência racionalizadora e diferenciadora da administração, o cargo desliga-se da esfera privada, como dedicação à pessoa do soberano, para objetivar-se na ordem pública, já separada da confusão primitiva. O

19) Fernão Lopes — Crônica de D. João I — cap. CLIV — 2.ª parte.

dever objetivo manifesta-se com a determinação das tarefas e a competência confiada ao detentor do cargo.

Aparece o conceito de carreira, proporcionada com o deslocamento dos servidores e sua habilitação pelos serviços prestados (fé de ofício).

Outros supostos reforçam a inclinação e estratificação social, alguns já apontados: o desenvolvimento pleno da economia monetária, com o funcionalismo pago em dinheiro, em partes e épocas certas; o aumento das tarefas, em quantidade e complexidade, exigidas pelos amplos fins que se propõe o Estado; a burocracia impõe-se por sua superioridade técnica, que se vai revelando na própria ampliação, com a distribuição racional de tarefas; a centralização do poder nas mãos do príncipe exige a racionalização do quadro auxiliar, cuja necessidade se faz manifesta pela própria conveniência de dividir o trabalho, com o aproveitamento das especializações.

A Inglaterra discrepou da organização estamental-burocrática, vencedora na Europa continental. Vingou nela uma transação feudal-burguesa: o estado normando constituiu-se com a natureza feudal, porém, a unidade da nação foi alcançada pela centralização da fazenda real (*exchequer*).

A causa dessa peculiaridade, no sentir dos historiadores mais categorizados, foi a ausência do exército permanente, não exigido pela defesa, dada a situação geográfica do País. Em Roma, de onde vem o molde primitivo da burocracia funcionária, ela se constituiu com a expansão do Império, em sua marcha continental, ampliando a esfera dos negócios públicos.

Mercê da natureza burocrática que assume a camada dirigente e dominante, o Estado aparelha-se para a missão que lhe reserva o absolutismo, missão de tutela e regulação material da economia. A influência territorial decresce, absorvida pela nobreza funcionária. A conquista dos mares aperfeiçoa o tecido de nervos e direção, concentrado na cabeça do reino, conduzindo as longas mãos que se perdem no Oriente e no Ocidente.

A aliança rei-burguesia comercial, responsável pela supremacia do patrimonialismo, racionalizou, *formalmente,* a estrutura do estamento burocrático, ampliando-a com a expansão dos negócios. Os tributos, fixados por compromisso, cobrados em épocas certas, eliminam a arbitrariedade, ensejando a previsibilidade. Os monopólios são limitados, por determinação superior, com a publicidade de seu conteúdo.

A racionalização da vida é, porém, meramente exterior, de forma. A economia é regulada de cima, com a intromissão real nos negócios. Fortalece o comércio, mas dificulta e impede a emprêsa racional, suporte onde assentaria a atividade industrial, que, no século XV, se difundiu largamente na Europa, com exceção da Península Ibérica.

IV

Com a guerra e o comércio, a atividade de Portugal afastou-se dos campos. A rotina do cultivo da terra ficava de lado, atraídas as imaginações para a aventura, nas emprêsas militares e comerciais. A cobiça de

lucros rápidos e a ambição de glória venciam os corações, atraindo-os para o mar, onde, também, cumpria organizar a defesa contra o mouro atrevido.

A jornada da África, primeiro passo da expansão ultramarina, decidiu-se sob a pressão de militares ociosos, desarraigados do solo, e sem emprêgo desde a Reconquista. Com o sucesso dessa aventura — começada na África, na mesma África que iria aniquilar a dinastia de Avis, nas areias de Alcácer-Quebir — Portugal completou sua transformação interna, despertada pela revolução do século XIV. O reino fêz-se marítimo, em demanda do Império, promissor de grandes lucros.

A voz da terra próxima, encarnada no velho do Restelo, exprobrava a abertura dos mares, excitada pela "glória de mandar".

> "Ó glória de mandar! Ó vã cobiça
> Desta vaidade a quem chamamos fama!
> Ó fraudulento gôsto que se atiça
> Cúa aura popular, que honra se chama!
> (XCV)
> "Não tens junto contigo o Ismaelita
> Com quem sempre terás guerras sobejas?
> Não segue êle do Arábio a lei maldita,
> Se tu pola de Cristo só pelejas?
> Não tens cidades mil, terra infinita,
> Se terras e riquezas mais desejas?
> (C)
> "Deixas criar às portas o inimigo
> Por ires buscar outro de tão longe,
> Por quem se despovoe o Reino antigo,
> Se enfraqueça e se vá deitando a longe!
> Buscas o incerto e incógnito perigo
> Por que a fama te exalte e te lisonge,
> Chamando-te senhor, com larga cópia,
> Da Índia, Pérsia, Arábia e de Etiópia?
> (CI)

E concluía, solene:

> "Ó maldito o primeiro que no mundo
> Nas ondas vela pôs em sêco lenho!"
> (CII — Canto Quarto — Os Lusíadas.)

Portugal agrário manifestava, com essas palavras, a desaprovação aos descobrimentos do Oriente. Prudente, aconselhava permanecer nas costas africanas, onde o inimigo estava. As razias africanas não contentaram os fidalgos militares, que se não fartaram com a prêsa do escravo. Não os satisfez, também, o descobrimento da Madeira e dos Açôres, com a

possibilidade de colonização. A expansão não procurava terras para colonizar, nem apenas guerras, queria os lucros e as glórias, e êstes estavam além do cabo das Tormentas.

Ao tempo de D. Manuel, a situação interna da nação era tranqüila, depois das medidas de D. João II. O Estado absoluto, apoiado no estamento, era realidade. Os municípios estavam jugulados, vencida a fase em que se tornaram prêsa dos nobres, alimentados com as doações do Mestre, depois D. João I. Convém lembrar que os municípios, ilustrados pela tradição romana, tiveram grande voz nas Côrtes de Coimbra, proclamando o novo Rei. Os procuradores municipais exigiram e obtiveram a limitação, quase o cerceamento, dos poderes feudais. Mas, dominados pelos burgueses, êstes se fizeram senhores de terras, ameaçando restaurar a ordem antiga. A reação veio, fulminante, aviltando as comunas nas malhas do poder absoluto. O rei venceu os nobres e os municípios, convertendo aquêles em seus agentes e auxiliares, estipendiando-os com os recursos do tesouro.

A contra-revolução feudal não lograra sequer sair à tona, mobilizando gente e armas. Afogou-a em sangue D. João II, eliminando a possibilidade de uma precoce *Fronda.* Em dois anos — 1483/4 — cem anos depois da revolução de seu antepassado, o Mestre, o rei calou o Duque de Bragança, herdeiro das propriedades do Condestável. Com suas próprias mãos, o soberano matou o Duque de Vizeu, completando, dessa sorte, o ciclo revolucionário, e apagando a ameaça de restauração da turbulência feudal.

Pôde, com a frente interna pacificada, expandir-se a casa real, prosseguindo seu comércio e aumentando o patrimônio. D. Fernando, modesto exportador de vinhos e importador de artigos manufaturados, havia feito escola na descendência: rei e nobres fruíam dos resultados dos monopólios e açambarcamentos. D. Manuel, o venturoso descobridor dos caminhos da Índia, era, no dizer de Oliveira Martins, "o excelso mercador da Pimenta". Os *fumos da Índia* embriagaram a Côrte, tomada pela esperança de lucros e pressionada pelas ambições dos militares. A monarquia agrária era apenas uma recordação; os tempos eram do comércio e das travessias marítimas.

> "Os tempos — escreve J. Lúcio de Azevedo — exigiam outra política, de resultados mais palpáveis. Por ela os reis buscavam aumentar o seu poderio e contentar as ambições da classe da nobreza, de antiga e moderna estirpe, que terminada a conquista do território, na Península, não tinham dentro dêle adequada satisfação [20]."

As emprêsas da África e Índia, levadas a cabo pela nobreza funcionária, militares e agentes da administração, resultaram em fantásticos lu-

20) J. Lúcio de Azevedo — *Épocas de Portugal Econômico*, 2.ª ed., pág. 85

cros para o erário régio. Não se detinham neste, entretanto, senão que resvalavam para as mãos dos nobres, apaniguados do rei. No tempo de D. João III, por volta de 1536, a categorizada clientela real — que integrou o estamento administrativo — foi calculada em cinco mil dependentes, desfrutando moradias, dotes de casamento, tenças e outros ingressos. Ocorria, então, que, mais aumentava a arrecadação, mais empobrecia o Estado, enriquecendo-se, todavia, a nobreza burocrática, que gozava dos proventos dos ofícios e soldos, dos governos, capitanias de fortalezas e armadas.

Além da remuneração ordinária pelos serviços, a nobreza alargava seus lucros com a corrupção, transgredindo a proibição de comerciar. Nem o altivo Afonso de Albuquerque escapou da increpação, apoiada em fatos, de ter-se servido dos bens públicos, confundindo a gestão dos negócios do rei com a dos seus próprios.

A emprêsa do Oriente, confiada a militares e funcionários, e não a comerciantes, resultaria na absorção da preocupação mercantil pela militar. Os mouros dominavam o oceano Índico com suas armadas de mercadores; os portuguêses desalojaram-nos pelas armas, que não se limitaram à função de auxiliar a mercancia, senão que ocuparam o primeiro plano. Era evidente que, com essa política, a nação havia de perder seu dinheiro, embora a nobreza se enriquecesse. O estamento impôs seu espírito, infiel ao propósito e ao objetivo do rei e dos comerciantes que o alimentavam e o apoiavam.

> "Em todos os tempos e em tôda parte, as emprêsas marítimas, como diz, no Fausto, o Mefistófeles, consistem na junção de comércio, guerra e pirataria.
>
> "Aconteceu, porém, que nesta da Índia o elemento guerra não tardou em absorver tudo e muito mais do que davam os outros dois. Ia-se o produto nas despesas próprias da guerra, e na remuneração dos guerreiros insaciáveis. Vinte mil cruzados de ouro, de uma só vez ao descobridor, direitos vários de tráfico na Índia, pensões, de que após mais de quatrocentos anos o tesouro nacional, se bem que em moeda desfalcada, paga ainda as anuidades [21]."

Malgrado os grandes saques e o comércio realizado a mão armada, já no tempo de D. Francisco de Almeida a emprêsa ultramarina era deficitária.

A aventura marítima contribuiu para reforçar os poderes centrais do soberano. A aristocracia feudal, vencida em sua idealogia, desintegrou-se, atraída para a Côrte, disputando seus membros empregos e rendas. A agricultura arruinara-se com a fuga das populações para a cidade, onde os

21) J. Lúcio de Azevedo — idem, pág. 117.

salários eram mais altos, ou para a Índia. Despovoara-se — como previu o velho do Restelo — o reino antigo. Portugal, sem produção agrícola, sem indústrias, ardia, consumindo-se na miragem do Oriente. O comércio limitava-se ao transporte das descobertas para a Europa; era um negócio de armadores.

A atividade comercial, em virtude das condições que a cercavam, não passava de proteção real. Não gozava de expansão livre, baseada em uma classe independente, senão que se limitava e se peava pela tutela do estamento burocrático. O capitalismo comercial florescia em ambiente de estufa, com o calor propício a seu desenvolvimento regulado de cima. Confinava-se ao comércio de transporte, arrendamento de tributos e venda de cargos, fornecimentos e financiamentos ao rei, e, mais tarde, às colônias de plantação da América.

Um fator de primeira importância, que não deve ser desdenhado, marcou a natureza do capitalismo ibérico: a permanência da proibição medieval da usura. O crédito era quase impraticável, salvo aos transgressores, que se sujeitavam aos juros altos e aos perigos das repressões draconianas. Graças a um estratagema ético, entretanto, o negócio do financiamento limitou-se ao Estado, dêle alijando os particulares. Como o soberano fôsse instado por fortes aperturas — agravadas com a expulsão dos judeus, que possuíam as maiores reservas de dinheiro — a Igreja permitiu o empréstimo a juro apenas ao Rei. Com isso, mais se fortalecia o patrimonialismo, alargando-se o tesouro régio, e a independência do comércio sofria estrangulamento na fonte. O Rei era o maior — se não o único — banco da Nação. Passa-se, desta sorte, para o capitalismo de Estado, conseqüência do patrimonialismo estamental.

As operações de crédito, realizadas no exterior, obedeciam aos mesmos cânones. As grandes casas de crédito da Europa, Welser, Fugger e muitos capitalistas de Flandres, associaram-se à obra ultramarina portuguêsa, com vultosos financiamentos ao Rei. Os empréstimos não se empregavam, porém, em obras públicas, que foram abandonadas; destinavam-se à exploração comercial, dirigida pela casa real. No século XVIII, Portugal seria o maior pedinte nos bancos europeus, pleiteando empréstimos para consertar as finanças combalidas dois séculos antes, e que nunca se puderam equilibrar.

Nesse regime de capitalismo de Estado, era ridícula e sem nenhuma conseqüência a proibição imposta aos nobres de comerciar. Desobedecida, também, era a interdição ditada por Afonso de Albuquerque aos militares de se imiscuírem na mercancia. Se era permitido ao Rei, era-o também aos nobres e soldados. O estamento burocrático impedia a independência da classe comercial, regulando-a e traçando-lhe as fronteiras de ação: sua subsistência vinha do tesouro, porém a rapinagem e a mercancia clandestina acrescentavam-lhe os ingressos, que deveriam fluir ao Estado. Ao mesmo tempo que obstava aos comerciantes ocuparem os postos dirigentes da sociedade, a êles se associava, sem cair da nobreza das funções.

V

A revolução empreendida e completada pela dinastia de Avis sublima o conceito da soberania nacional, cujas conseqüências são a centralização monárquica e a codificação do direito.

No século XVI os reis já não confundem o reino com a propriedade doméstica. O govêrno não é mais a administração do "oikos" pelo patriarca. O estamento burocrático, objetivando os cargos e racionalizando as funções e fins do Estado, vence o patriarcalismo original. A soberania supera, racional e pràticamente, a suserania. A administração civil diferencia-se da eclesiástica, com a separação dos assuntos do século dos espirituais. Os interêsses da Coroa obedeciam à "razão de Estado". O Estado, com a destruição dos suportes territoriais, passa a ser, definitivamente, obra de criação consciente, emprêsa do príncipe, ordenado pelas leis e as sutis revivescências romanas. O clero, com o renascimento do direito romano, cede lugar aos juristas, formados nas escolas italianas, onde absorvem o ar das tiranias renascentistas e se encharcam de romanismo. Êste faz reviver o absolutismo do Império, que já fascinara o astuto e sutil João das Regras. Para a vitória dêsse direito havia o rastro da tradição visigótico-romana, ainda não de todo apagado, não se afigurando razoável o conceito de A. Herculano, segundo o qual o direito romano teria introduzido "o absolutismo às nações cuja índole política era de origem liberal".

O poder do soberano domina sobranceiro, acolitado pelo estamento burocrático, cujo ramo mais vivaz é o exército a seu sôldo. As antigas côrtes não mais se reúnem; e para que se reuniriam, se o centro não tem mais sócios? Os municípios calam-se, vergastados pelo exército. A nação é apenas um conjunto de súditos.

O fidalgo não é mais filho de algo; como D. Quixote, é o fruto de suas obras e não das vetustas linhagens apegadas à terra. O que nobilita são os postos e os cargos, abertos a nobres de origem e a plebeus que se aristocratizam. Uma aristocracia preside uma democracia — dir-se-ia, em paráfrase a Oliveira Martins. Os cadáveres dos Duques de Bragança e Vizeu são a advertência para todos os que pretendem partilhar o poder com o príncipe.

As monarquias ibéricas, a espanhola e a portuguêsa, foram as primeiras da Europa a alcançar a plena centralização. Tornaram-se, em virtude de tal precocidade, o ponto central da política universal, comandando-a, quer com o sonho místico de Filipe IV, quer com a aventura lusíada, devassando os mares e ostentando o fausto pelo mundo.

Centralização e codificação são os filhos primogênitos e coexistentes do aperfeiçoamento do conceito de soberania.

A centralização operou-se com a redução dos barões à vassalagem e pela submissão dos municípios. O quadro administrativo, evolvendo do ministerialismo gôdo ao estamento burocrático da dinastia de Avis, concentrou o poder, distribuindo seus agentes em todos os recantos da nação, moldando-os pela carreira e pela hierarquia.

A codificação do direito foi a mais veemente expressão de soberania, que se impôs ao País e ao próprio Rei, definindo seus poderes. O direito medieval, de rasgos feudais, consuetudinário e tradicionalista, cedeu lugar ao direito canônico e, finalmente, ao direito romano. A influência dos juristas, que moldaram o caráter do estamento burocrático, foi decisiva nessa opção. Quer Herculano que tenham desviado o curso da tendência liberal em favor do absolutismo dos Césares.

A codificação, cujo exemplo distante são as obras de Justiniano, inspirou-se nas *Partidas* ou *Ordenações* castelhanas. Foi realizada em Portugal com a elaboração das *Ordenações Afonsinas,* publicadas em 1446, por Afonso V, e refundidas nas *Ordenações Manuelinas,* de 1521. Elas reformaram a legislação foraleira, fazendo do direito um corpo uno. Mais tarde, a obra legislativa foi aperfeiçoada e adaptada às novas condições sociais e políticas nas *Ordenações Filipinas* (1603).

A unificação sistematizada do direito escrito, que, com isso, atinge a predominância, deve-se ao estamento de aspectos burocráticos. Orienta-a a necessidade técnica de governar por meio de instrumento impessoal, para empregar os funcionários em todo o âmbito da esfera pública e nos diversos graus ascendentes da carreira hierárquica. O direito comunal, esparso e contraditório, criado com base nas tradições locais, impedia o deslocamento dos funcionários de um recanto a outro, limitando o poder real com as ordenanças escritas e consuetudinárias regionais. Era mister a simplicidade e a objetividade para que o direito servisse aos propósitos da ordem soberana e central.

Nos países em que a centralização não logrou impor-se, a codificação nunca foi possível. É ela ausente, também, das nações que não apuraram um estamento burocrático, como comunidade dirigente. Foi o que aconteceu com o direito inglês, onde a transação feudal-capitalista obstou a centralização do poder. A soberania, nesse caso, não foi apropriada pelo Rei e seu quadro administrativo, senão que se diluiu em outro estamento, o feudal, e nas classes especuladoras, que dividiram o poder no parlamento.

Note-se, entretanto, que o direito sistematizado pelo estamento burocrático é formal e objetivo apenas quanto à estrutura exterior. Em sua aplicação prática é concreto, casuístico e irracional. A interpretação é empírica e pode ser alterada pelo arbítrio real, que se sobrepõe, na manifestação da sua vontade, às leis e ordenações e aos costumes. Sòmente com o advento do capitalismo industrial — para as nações em que êle predominou como espírito e como classe — vingou o direito racional, garantidos os direitos subjetivos. A *segurança* no aplicá-lo, como valor que obriga os súditos e o príncipe, é fruto de uma nova ordem econômica e social. O Estado de direito — estado burguês de direito, como o batiza, acertadamente, Carl Schmitt [22] — com a fixação dos direitos fundamentais e a divisão de poderes, traria, mais tarde, a vitória de um direito racional, no fundo e na forma, calculável e que submete ao seu império o próprio Estado.

A classe comercial, que corporifica o único capitalismo compatível com a organização estamental burocrática, opõe-se à racionalização do direito. Interessa-lhe a permanência do arbitrário poder patrimonial do Rei frente aos senhores feudais e, também, frente à classe dos industriais. E tem tal interêsse porque busca seus lucros nos privilégios, monopólios e negócios que o príncipe lhes concede, os quais, se vingasse a plena objetividade jurídica, propiciariam a concorrência livre, que viria ameaçar sua posição. Ensejaria, outrossim, êsse regime, a livre emprêsa industrial e comercial, sem vínculos com o tesouro, o que lhe cortaria a probabilidade de favores especiais.

No fundo, portanto, o estamento burocrático, com as medidas legislativas, ampara a atividade que lhe fornece ingressos e que o sustenta. Auxilia o sócio de tôdas as emprêsas, estabilizando a economia, em favor do direito de regulá-la, de forma direta e íntima.

O encadeamento das circunstâncias históricas e políticas, que parte do patrimonialismo e chega ao estamento burocrático, fecha-se sôbre si mesmo, com a tutela do comércio, fonte do tesouro régio, do patrimônio do rei.

[illegible]) Carl Schmitt — Teoria de la Constituición — Ed. Rev. de Derecho Privado § 12.

Capítulo III

O CONGELAMENTO DO ESTAMENTO BUROCRÁTICO

I — A CIDADE E O ESTADO BARROCO; II — O CONGELAMENTO DO ESTADO BARROCO NA PENÍNSULA IBÉRICA, CAUSAS E EXPLICAÇÕES; III — DISTINÇÃO ENTRE ELITE OU CAMADA DIRIGENTE E O ESTAMENTO BUROCRÁTICO.

I

O novo patriciado, na quadra renascentista (1250-1450), constituiu-se com a incorporação das vencidas linhagens feudais e com a elevação à nobreza da gente baixa. Pôsto que alimentado pelos ingressos proporcionados pelos comerciantes das corporações e grêmios, forma diversa e peculiar estrutura social — o estamento burocrático. São duas estratificações — a classe comercial e o estamento burocrático — que se aliam para combater o inimigo comum, radicado nos campos, nos altaneiros castelos feudais.

A concentração do poder de domínio e de mando na côrte do príncipe dá lugar ao surgimento de um novo tipo de Estado, que Spengler qualificou de *barroco,* em oposição ao decadente feudalismo gótico.

Na realidade, o Estado feudal não é um Estado, no sentido jurídico moderno. Pròpriamente, seria a articulação da vida e dos interêsses de uma comunidade, que não considera o conceito de nação.

A cidade, fruto dos negócios comerciais situados no mercado, logra alterar a realidade gótica, fazendo pairar sôbre a nação a idéia de soberania, como poder público separado da potência individual.

> "O desenvolvimento da idéia do Estado — escreve Spengler — em uma cultura vai unido já à cidade nascente. As nações, os povos históricos, são povos construtores de cidades. A **residência real** substitui o castelo e se torna o centro da história; nela, o sentimento do exercício da fôrça — da **Themis** — converte-se no sentimento do govêrno da **Dike.** O laço feudal é interiormente superado pela nação, inclusive na consciência da classe nobre. O mero fato da prepotência se converte agora em símbolo da soberania [23]."

A nação, guiada pelo Estado, condiciona a existência dos estamentos e classes. A sociedade obedece à ordenação de cima, do poder que se faz dono de todos os poderes. A soberania apura-se em conceito orgânico e racional, prestigiando a "razão do Estado", raiz do absolutismo moderno e das tiranias renascentistas.

Na arrancada para as últimas conseqüências da nova ordenação histórica, uma barreira levantou-se, na história do Ocidente, dificultando a

23) O. Spengler — La Decadencia de Ocidente — Rev. de Ocid., 4.° vol. pág. 172.

vitória final. Portugal venceu a *fronda,* decepada com as cabeças dos Duques de Bragança e Vizeu, derradeiras resistências ao caminho do absolutismo. Na Inglaterra, as coisas se passaram de outra forma, prevalecendo uma transação, selada com a cabeça de um rei. Essa discrepância histórica seria particularmente favorável ao florescimento das liberdades políticas, e foi responsável pelo estabelecimento do parlamentarismo. A classe média urbana, de industriais e comerciantes, aliada à aristocracia dos campos, limitou, com o Parlamento, o poder real, freando seus excessos e impulsos centralizadores.

A aliança entre a burguesia e o estamento burocrático, na Europa, durou até a Revolução francesa, época em que se dissolveu o Estado barroco. Portugal, porém, como se notará adiante, não alcançou as condições para sentir os reflexos dêsse acontecimento. Ocorre que sua burguesia permaneceu comercial, não se expandindo, nem se deixando absorver pelo incremento da indústria. Da mesma forma, a Inglaterra permaneceu imune a ela, por havê-la antecipado, sendo que os ideólogos revolucionários foram beber além da Mancha a inspiração para suas reformas.

A Península Ibérica venceu a *fronda* precocemente, impondo ao mundo a soberania de duas nações, antecipando-se a um movimento político europeu. No século XV, Portugal e Espanha tinham superado os óbices das divergências internas e se lançaram à conquista do Império, dentro do continente e no caminho da Índia. A França apenas no século XVII consolidou a frente interna, com a vitória sôbre as hostes de Bayard; viria, então, o Império do Rei-Sol.

A nobreza, como agente da Côrte, organiza a administração e se ocupa das guerras, integrada no serviço do Estado, e não de seus interêsses feudais. Anima-a nova concepção da vida, com o abandono da superestimação da proeza heróica sem finalidade social. A ética da lealdade ao soberano e do cumprimento da missão passou para o primeiro plano, conformando-se à idéia da supremacia do Estado, cuja justificação intelectual coubera a Machiavelli e Bodin.

A cultura barroca, difundindo-se pela Europa, empolga a sociedade, a política e as artes. Os grandes palácios foram o símbolo da nova época, em que a nobreza burocrática ostenta seu luxo, longe das massas subjugadas e inermes.

II

O que há de singular na história da Península não é o fato da existência do Estado barroco. Êle foi no Ocidente uma fase de quase tôdas as grandes monarquias, com a exceção notável da Inglaterra. A circunstância realmente marcante é sua permanência de cinco séculos, em estado de congelamento.

Perdurou essa estrutura social, sem lograr evolver para a ideologia do capitalismo industrial. Inclusive em suas colônias americanas e nas

nações em que estas se transformaram, estacionou na fase barroca, com a mesma forma e iguais suportes econômicos.

Muitos historiadores discutiram a particularidade, apresentando variadas e diversas interpretações. O assunto preocupou Antero de Quental, Oliveira Martins, Werner Sombart, Alfredo Weber, Otto Ranke e outros.

É de observar, para descrever o fenômeno, que a cidade portuguêsa se estagnou como metrópole comercial. Não conseguiu tornar-se industrial, povoada de fábricas e empreendimentos manufatureiros. Viciado com o lucro fácil das especulações ultramarinas, com a pimenta e as minas de ouro, o português desdenhou do trabalho rotineiro da agricultura e da indústria. Os benefícios havidos nas transações orientais e americanas escoavam-se para os países produtores, empobrecendo a nação, que elevara em excesso o padrão de vida, sem sustentá-lo com uma economia de produção. Os grandes ganhos apenas douravam a comunidade dos servidores públicos, que, no fausto e no luxo, dissipava seus proventos. Fausto e luxo compostos de ricas mercadorias e jóias importadas da Inglaterra, de Flandres e da Alemanha, para onde fluía o ouro português.

No século XVII, exaustas as fontes do comércio, Portugal declina, estagnando-se a sociedade. O Estado capitalista falira nos escombros da exaltada especulação do Império. O estamento burocrático, sem guerras para mover, sem império para locupletar-se, dedica-se ao cultivo estéril das obras da Igreja, da Côrte e da Cavalaria, ridìculamente renascida das glórias da Reconquista. Essa nobreza, enlouquecida com a separação da realidade, tenta reaver o império africano. A furiosa emprêsa, animada pelo desespêro da decadência irremediável, sepultou a flor da fidalguia e a dinastia de Avis em Alcácer-Quebir.

Repugnando-lhe o trato da mercancia — pois desta apenas interessava o lucro — amortalha-se, mumifica-se, em sua concepção da vida de nobreza funcionária. Tôdas as atividades produtivas são-lhe penosas e desonrosas: a agricultura, o próprio comércio que tolerava, e a indústria. Aborrecia a ausência de finalidade espiritual, de glória, dessas ocupações.

O patrimonialismo — com sua criatura, o estamento burocrático — continha, no próprio seio, o germe do suicídio econômico. Desenvolvera uma concepção de vida avêssa ao trabalho produtivo e à rotina, comprazendo-se, exclusivamente, no amor aos postos e empregos públicos. É êsse o significado da "preguiça espanhola", que melhor se poderia designar de "preguiça ibérica".

O estamento se educou para realizar e cumprir uma *missão,* ligada aos fins do Estado, cuja essência é a dilatação da fé e a conquista do império.

Sublimando-se no sonho, quando faleciam as raízes econômicas, perdeu-se, vazia de sentido, congelando o próprio Estado em seu abraço frio de cadáver.

A Península Ibérica, como notou A. Weber, não conseguiu, do ponto de vista interno, ir além do barroco, na política ou na arte, desenvolvendo

seu classicismo, como a França. Deve tal situação a fatôres internos e às peripécias externas de seu destino: à incapacidade de desenvolver a indústria, à nobreza que permaneceu como comunidade consumidora, e ao mau aproveitamento de suas colônias [24].

Entre as outras explicações, avultam, e merecem registro, as de Antero de Quental, Werner Sombart, Oliveira Martins e Max Weber.

Antero enumera três causas da decadência Ibérica: o catolicismo transformado pelo Concílio de Trento, o absolutismo que apagou as liberdades locais, e o desenvolvimento das colônias [25]. Dentre êsses fatôres, notável é a entrevisão do papel do catolicismo na concepção da economia.

A dominação árabe incitou os reconquistadores a destruí-la, sob a bandeira da fé. Criou-se, destarte, o fanatismo religioso, que consumiu tôdas as preocupações. Por outro lado, o "espírito capitalista" não é compatível com o catolicismo, sobretudo com o fanatismo católico [26]. O ascetismo intramundano, base ética do esfôrço porfiado do trabalho e da poupança, é desconhecido do catolicismo que acena ao crente com o outro mundo e não toma como aprovação divina a prosperidade terrena.

Adversos ao capitalismo — o industrial, bem entendido — são a proibição escolástica da usura e a valorização moral do pobre. Proibido o empréstimo a juro, a reprodução do dinheiro por si mesmo, as poupanças não tinham estímulo e despendiam-se em formas irracionais, como o luxo e a ostentação. Vimos já, em outro capítulo, como se burlava essa vedação; mas a escapatória só servia aos reis. A usura era proibida aos católicos, e só os judeus a praticavam, com o risco de serem expulsos quando fôsse irresgatável o débito do soberano. Isso contribuía para aperfeiçoar o patrimonialismo, moldando-o em capitalismo de Estado. Essa modalidade de organização pública, quando escasseavam os financiamentos, manifestava-se no exagerado e irracional fiscalismo.

O fiscalismo — eis outro fator da estagnação ibérica, lembrado por Otto Ranke e Werner Sombart. As obras públicas, ou de ostentação da fé, planejadas sem o estudo prévio e calculado das despesas e receitas, empreendiam-se com os lucros da pimenta, das minas americanas, dos empréstimos e, na falta dessas fontes, com as pesadas contribuições fiscais. Não seria possível, com êsse febril e periódico assalto aos particulares, fazer vingar a emprêsa industrial.

Werner Sombart, além do catolicismo e da política fiscal irracional, aponta, como fator principal, o sangue celta. Observa que o próprio capitalismo comercial foi dificultado pelos celtas, logrando desenvolver-se apenas mercê dos mouros e judeus. Explica, em página reproduzida apenas para observar a divergência das opiniões, que:

---

24) A. Weber — Historia de la Cultura — FCE, 3.ª ed., pág. 376.

25) Prosas Escolhidas de Antero de Quental., Ed. Livros de Portugal — págs. 75 e segs.

26) Max Weber — The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism — 32. ed.

> "Por tôda a parte onde os celtas formam a maioria da população, o regime capitalista não conseguiu atingir um grau de desenvolvimento apreciável: a camada superior, constituída pela nobreza, vive com grande pompa senhorial, sem nenhum cuidado da poupança e das virtudes burguesas, enquanto que as camadas médias ficam ligadas à tradição e preferem a menor situação que lhe assegure a segurança do amanhã aos riscos de uma vida agitada, mesmo quando ela seja cheia de promessas[27]."

Oliveira Martins assinala na conquista do império ultramarino a causa que fêz estacionar o desenvolvimento ibérico. Argumenta com o exemplo de Roma, onde também se manifestou o conflito entre a evolução interna, orgânica, e a externa, expansiva, paralisando, esta, a atividade produtiva nacional, com o desenvolvimento do capitalismo do grande comércio. A classe média foi eliminada, a preocupação lucrativa fêz-se parasitária e o Estado ampliou, desmesuradamente, seus tentáculos para enriquecer-se de rendas e tributos[28].

O elemento principal, todavia, parece encontrar-se na necessidade de se integrarem as nações no ritmo da economia mundial. Esta, que se forma do conjunto de tôdas as economias, sem ser a soma delas, pressiona os países, fixando os preços. Desde o século XVI o comércio exterior comanda o interior e desde então não há mais autarquias econômicas nacionais.

Assim, a adaptação das nações ao mercado das mais ricas — das que comandam os preços pela demanda dos consumidores e pela oferta dos produtores — força o Estado, que se fêz capitalista, a dar saltos, para acompanhar a sincronia do ritmo. Ora, o capital privado, sem fôrça para sustentar a corrida, é absorvido pelo Estado, que o controla, regula ou tutela, fortalecendo o estamento burocrático, agora o provedor da nação. Dessa maneira, pelas funções estabilizadoras daquela camada, a economia não se desenvolve, permanecendo ligada à administração, que, por sua vez se petrifica. O assunto será reexaminado, no último capítulo dêste ensaio.

III

A nobreza burocrática não é apenas a elite política, a eventual camada dirigente, fluida e sem vínculos internos. É a estratificação dominante, detentora do monopólio dos poderes de direção e mando do Estado. Exerce sôbre o povo o influxo de modêlo social, de padrão ético.

---

27) Werner Sombart — Le Bourgeois — Payot — págs. 253 e 254.

28) J. P. Oliveira Martins — História da República Romana — 2.ª ed. — págs. XVII e segs.

Tôdas as organizações sociais, em todos os tempos, são governadas por minorias. Êsse fenômeno é inerente às entidades organizadas, sejam as nações, sejam as sociedades anônimas. Não se pode confundir, todavia, a camada dirigente (ou elite) com o estamento burocrático. Êste é uma capa social rígida, com o exercício de privilégios jurídicos assegurados pela lei ou pela tradição. Nisso se extrema do escol proeminente, sem privilégios sociais, sem o gôzo monopolístico do poder, e de livre recrutamento, que, para sobressair, não carece integrar-se em uma comunidade, que cunha e molda os indivíduos.

Enquanto o escol dirigente, nas organizações democráticas, é um *reflexo* do povo, o estamento burocrático é *autônomo* da nação.

Com efeito, o poder do Estado se manifesta em duas formas: o poder minoritário e o poder majoritário. Isso significa dizer que ou manda a minoria, ou a maioria. Nas democracias, tais poderes se entrecruzam, com o govêrno da minoria e a vigilância da maioria [29]. Segundo difundida teoria política, que é o dogma das democracias, todo poder emana da nação, e o govêrno, no exercício do poder minoritário, funciona como agente comissionado daquela. O Estado age como delegado do povo, e não como entidade independente. Essa teoria pode ser realizada na prática; porém, para efetivar-se carece do concurso de diversos fatôres especiais: a igualdade de acesso aos cargos e a educação popular que conheça, para poder exercitá-la, o funcionamento do govêrno; eleições fiéis, suposto o esclarecimento e a liberdade de orientação do eleitorado; seguros e flexíveis instrumentos para conferir ou retirar a confiança, de tal sorte que possa ser testemunhada pela maioria em tôdas as ocasiões. Se se alcançasse êsse feliz congraçamento de circunstâncias, ainda assim, — di-lo Hauriou — não significaria a verdade da doutrina da delegação, mas que se havia nacionalizado o poder, isto é, que a nação se tornou proprietária dos poderes do Estado.

O poder minoritário, que o estamento apropria em caráter privilegiado e monopolístico, não emana da nação. Êle a preforma, constituindo o próprio Estado. Orientando-se para a maioria, esta dêle pode apropriar-se, nacionalizando-o. Se isso ocorrer, o estamento se dissolverá perdendo-se seus poderes nas entidades do povo organizado. Haverá, então, um Estado plebeu-minoritário, perdurando a elite como renovável, transitório e mutável govêrno. No caso contrário, disfarçado em outras fórmulas políticas, êle perdurará, atuante e vivo.

Tal poder minoritário autônomo, sem contrôle nem firmes limitações da vontade popular, exerce, por meio do funcionário, do militar e do clérigo, o patronato político, que influi e conduz os movimentos sociais. Em Portugal, e no Brasil, como se verá, o comando lhe é assegurado pela regulação material da economia, regulação conquistada pelo regime patrimonial e perpetuada no Capitalismo estatal. O pessoal político, porven-

---

29) M. Hauriou — Principios de Derecho Publico y Constitucional — Inst. Edit. Reus — 2.ª ed. — pág. 162, nota I.

tura comissionado pelo poder majoritário em sufrágios ou assembléias políticas, não logra superar essa capa tuteladora, senão que a ela se acomoda, desfrutando de seus privilégios e tentando perpetuar-se, sem renovação, pela escravização das clientelas eleitorais.

Alguns Estados modernos — e, em algumas fases, a antiga Roma — atingiram uma transação "patrício-plebéia" (Mommsen), no jôgo das vontades dos dirigentes e do povo. A Península Ibérica e seus herdeiros americanos, porém, não lograram ainda no século XX êsse alto estágio político, permanecendo dominados pelo patriciado.

Em virtude dêsse fenômeno — que estrutura a tese central dêste estudo — o Estado projeta-se, independente e autônomo, sôbre as classes sociais e sôbre a própria nação. Estado e nação, govêrno e povo são realidades diversas, que se desconhecem, e, não raro, se antagonizam. Perpetuou-se aqui aquela situação que os historiadores observam, com estranheza, em relação à monarquia absoluta e ao bonapartismo do primeiro e segundo reinados.

CAPÍTULO IV

A COLONIZAÇÃO DO BRASIL ATÉ O GOVÊRNO - GERAL

I — SISTEMA DO COMÉRCIO PORTUGUÊS COM O ORIENTE; II — NATUREZA DA COLONIZAÇÃO DO BRASIL; III — AS CAPITANIAS, SEU REGIME POLÍTICO-ADMINISTRATIVO E FISCAL; IV — O REGIME DE TERRAS NO BRASIL: FATÔRES JURÍDICOS E ECONÔMICOS; V — A EMPRÊSA AGRÍCOLA DO PRIMEIRO SÉCULO E A ILUSÃO FEUDAL.

I

A descoberta e a colonização do Brasil são um capítulo da expansão comercial portuguêsa. O capitalismo de Estado encontrou a terra americana em pleno deslumbramento oriental.

Dentro dos hábitos e costumes mercantis da época, o feito de Cabral não despertou particular entusiasmo. Nesse tempo, a troca, sem investimentos locais com a colonização, havia corporificado o ideal dos negócios. Ao lado das frotas ávidas de especiarias, as naus guerreiras, em nome do Rei, escoltavam-nas, protegendo os monopólios reais e a exclusividade nacional.

Segundo o testemunho de João de Barros, o comércio do Oriente realizava-se de três modos: o primeiro fazia-se nas terras e senhorios havidos por conquista, contratando-se "com os povos da terra como vassalo de um senhor, cujos direitos das entradas e saídas são da coroa dêste reino". O segundo modo é por contratos perpétuos com os reis e senhores da terra, "de a certo preço nos darem suas mercadorias e receberem as nossas, assim como está assentado com os reis de Cananor, de Chale, de Cochi, de Coulão, e Ceilão, os quais são senhores da frol de tôda a especiaria, que há na Índia. E porém, êste modo de contratar, é sòmente acêrca das especiarias que êles dão aos oficiais de el-rei, que ali residem em suas feitorias, para carga das naus que vêm a êste reino, e tôdas as outras cousas, que não são especiarias, estas tais são livres e comuas para todo Português e natural da terra poder tratar, o preço das quais cousas está na vontade dos contraentes sem ser atado nem taxado a uma justa valia". "O terceiro modo é navegarem nossas naus e navios por tôdas aquelas partes, e, conformando-nos com o uso da terra, contratarmos com os naturais dela, por comutação de uma cousa por outra ao seu preço e ao nosso [30]."

Convinha aplicar-se ao Brasil o primeiro processo, equiparando-se a descoberta atlântica às terras havidas por conquista. Declarou-se, desde logo, monopólio real o único símile das mercadorias orientais: o pau-brasil. Como era praxe no tempo, em que alternava o regime da exploração direta e da concessão, o monopólio foi arrendado a um judeu converso, Fernão de Noronha, chefe de um consórcio de capitalistas.

Ao arrendatário, com os lucros do contrato, caberia prosseguir na descoberta, diligenciando a organização da defesa. Pactuou-se que Noronha construiria um forte, com a dupla finalidade de defender a nova terra

30) João de Barros — Décadas — Liv. Sá da Costa — vol. I — págs. 202 e 203

contra os nativos e os estrangeiros. O prazo do convênio foi de três anos, de 1501 a 1504; foi prorrogado, após seu têrmo, com as mesmas partes provàvelmente até 1511.

Nesses primeiros anos, nada houve que fugisse às regras consagradas do comércio da Índia. Conservou-se o capitalismo de Estado, com o estímulo do arrendamento, modalidade de um comércio dependente e jungido ao tesouro público.

O tráfico marítimo, embora monopólio nacional — de vez que os particulares, para armarem, careciam de licença real — não o era do soberano. Êste permitia aos empresários as viagens ultramarinas, incorporados às frotas guarnecidas militarmente, com a prévia autorização real e confirmação dos capitães escolhidos. Mesmo estrangeiros realizavam viagens e podiam negociar com mercadorias não abrangidas no monopólio real e carregar, a frete, as especiarias. Deviam, porém, submeter-se ao contrôle alfandegário de Portugal; por isso, era obrigatório viajarem em comboios, assegurando a defesa e, sobretudo, para evitar-se o descaminho e o contrabando. A intervenção do Estado na economia dos transportes marítimos, pôsto que íntima, deixava uma esfera livre de ação aos particulares.

O afastamento das costas americanas dos países europeus e os pequenos recursos do arrendatário protegiam mal o monopólio do comércio do pau-brasil. Os grandes recursos bélicos de Portugal estavam empenhados em amparar o negócio oriental, então no auge, pelos lucros que proporcionava. O Brasil ficava pràticamente abandonado, prêsa fácil dos armadores estrangeiros.

Acresce que os governos europeus, da França e Holanda, não conheciam o monopólio; seu comércio era explorado por emprêsas particulares. Reconheciam de má vontade o sistema ibérico, tão destoante de suas organizações jurídicas, e, oficialmente, respeitavam-no por cautela diplomática. À socapa, entretanto, instigavam seus armadores, ou corsários para os portuguêses, a negociar com os indígenas o precioso pau de tinta.

Veio, premido por essas circunstâncias, o Estado em socorro do seu negócio, ajudando os arrendatários. Diversas armadas guarda-costas percorreram a orla marítima, com incursões pelos rios, fortificando-a e fundando feitorias. Além do policiamento, visavam elas conhecer o litoral e o novo território, com o levantamento das prováveis riquezas. Em 1501 e 1503, para êste último propósito aportou Américo Vespucci, divulgando ao mundo, com suas cartas, as delícias da nova terra. O notável humanista, derramado em louvores ao céu e ao clima, pôs em dúvida a existência dos cobiçados metais preciosos.

A exploração mercantil, baseada na troca, não poderia ser mantida com a simples vigilância litorânea, dada a enorme extensão das costas. Os capitães que conheciam a situação americana eram unânimes em aconselhar a colonização. Não se pretendia a posse do território, como riqueza em si, mas a defesa do monopólio. Ora, no dizer de Capistrano:

> "As armadas de guarda-costas eram simples paliativos: só povoando a terra cortar-se-ia o mal pela raiz. Cristóvão Jacques ofereceu-se a trazer mil povoadores; oferecimento semelhante fêz João de Melo Câmara, irmão do capitão-mor da ilha de São Miguel[31]."

Os reiterados alvitres acabaram por decidir o ânimo do soberano. As medidas diplomáticas, como o protesto de D. João III junto ao rei de França, as feitorias dispersas, as armadas periódicas, não deram o resultado que se esperava. Em 1530, começa o novo período da história americana, desvinculando-se do sistema oriental, com a expedição colonizadora de Martim Afonso de Sousa. Embora essa providência fôsse ancilar da concepção comercial de troca, em defesa do negócio real, em breve ela iria destacar-se como realidade peculiar, que daria nascimento ao novo mundo.

II

Os sistemas usados pelos povos da Europa para apropriar, fora de seus territórios, riquezas e bens, classificam-se, segundo a clássica lição de Oliveira Martins, em três categorias:

1.ª — As feitorias ou colônias comerciais, militares (sobretudo no Oriente) e particulares;

2.ª — As fazendas ou colônias de produção agrícola, que se destinavam à exportação para as metrópoles;

3.ª — As colônias pròpriamente ditas, ou estabelecimentos de população fixa, onde predomina o consumo local. Existe, aqui, pràticamente, uma nação, vinculada pelas relações comerciais e de subordinação política[32].

O Brasil, no curso de sua história, foi teatro de experiência dos três sistemas, sucessivamente empregados: o primeiro, na fase do pau-brasil, onde se casaram o comércio e a defesa militar; o segundo, com a colonização, durante todo o período colonial; o terceiro, desde a transmigração até a Independência.

A exploração do pau-brasil e a colonização do território fizeram-se dentro da ordem econômica do patrimonialismo, evoluído para o capitalismo de Estado, assessorado pelo estamento burocrático. O regime das capitanias — o tão discutido regime — não significou regressão feudal, embora tenha dado lugar a certas manifestações típicas de feudalismo entre os donatários. Não se afastou, porém, do capitalismo comercial de plantação, fenômeno que pode prosperar dentro da ordem patrimonialista.

---

31) Capistrano de Abreu — Capítulos da História Colonial — pág. 35.

32) J. P. Oliveira Martins — O Brasil e as Colônias Portuguêsas — 5.ª ed. — pág. 201.

A emprêsa colonizadora do Brasil, levada a cabo com as capitanias hereditárias, foi de natureza capitalista. Preliminarmente, deve atentar-se que a povoação do território não foi intentada como emprêsa agrícola em si mesma. Obedeceu à necessidade de guarnecer o solo contra as investidas estrangeiras e contra a ferocidade do indígena. Na própria Índia, cuja exploração era exclusivamente comercial, Afonso de Albuquerque entendeu que o melhor modo de consolidar a conquista era a fixação dos soldados, transformando-os em agricultores e estimulando-lhes o casamento com as mulheres nativas. Graças às medidas que tomou em perseguição a êsse objetivo, Goa, em pleno século XX, é terra portuguêsa. O clarividente capitão notava, em seu tempo, a precariedade do domínio costeiro, ameaçado permanentemente pelas fôrças do interior.

Por outro lado, as colônias de plantação, confiadas à iniciativa particular, foram estimuladas pela vontade do príncipe. Facilitou a agricultura, com isenções, doações de terras, assegurando a paz nos campos com as armas de seus agentes. Martim Afonso de Sousa, Duarte Coelho e outros, seja como donatários das capitanias hereditárias, seja como colonizadores, eram investidos de poderes e privilégios, conferidos com o objetivo de defender o monopólio real e, secundàriamente, de estimular a agricultura, a riqueza local destinada à exportação, no interêsse dos dízimos e das alfândegas.

A conquista da terra e a colonização foram obras do rei, que as orientou até nos detalhes mínimos. A iniciativa particular foi, ela própria, filha das vantagens e favores do Estado: agia sob a proteção e a tutela do rei e seus agentes. Certo, a colônia de plantação não era emprêsa pública, mas de interêsse público, amparada pela vigilância de uma vontade onipresente, encarnada nos capitães, que cumpriam um mandato público.

Não parece acertado dizer-se que, nessa gigantesca obra de colonização, o Estado português fôsse *sumítico* e que ela se deveu, exclusivamente, à "corajosa iniciativa particular" [33]. Nada teve de sumítico o Estado que, na época, já estava empolgado pela dinastia de Avis, de caráter absolutista. O capitalismo de Estado, diretamente pelos privilégios, isenções e doações, e indiretamente pela política fiscal, a tudo provia. Não se reviveu, aqui, a "auto-colonização aristocrática e agrária aplicada no próprio Portugal ao território reconquistado aos mouros" [34], porque a tradição feudal não logrou estabelecer-se, mesmo na Metrópole. Desde a reconquista, conforme os testemunhos de Lúcio de Azevedo e Oliveira Martins, o feudalismo foi sendo batido, esmagado pela revolução do Mestre de Avis e com a atuação de D. João II. Quando o Brasil foi colonizado, o regime feudal estava aniquilado em Portugal com o estabelecimento do Estado absoluto. Havia, nos ânimos da Côrte, funda aversão à aristocracia territorial — que era a inimiga sempre à vista, cujo combate urgia ser feito se revelasse alguma manifestação, consciente e objetivamente conhecida.

33) G. Freyre — Casa Grande & Senzala — 5.ª ed. — pág. 306.
34) G. Freyre — idem — pág. 359.

III

O estudo da colonização brasileira não pode ser desenvolvido pelo símile das colônias inglêsas da América do Norte. Lá prevaleceu, efetivamente, a iniciativa particular, sem nenhuma sombra de agenciamento e regulamentação estatais. Assim ocorreu com a "Virginia Co. of London", fundada em 1606, com o capital de particulares, sendo o maior sócio Lord Delaware. Da mesma maneira se passou com Maryland, colonizada por Lord Baltimore, e com a extensa área entre a Virgínia e a Flórida ("Carolina"), com os oito proprietários que lhe propiciaram a venda e povoação.

De tal sorte era livre da vontade real a emprêsa colonial, que puritanos, dissidentes da ordem constituída, emigraram para a América com o propósito de constituir nova pátria. A terra como que se entregava ao domínio de seus habitantes, sem vinculação profunda com as autoridades metropolitanas, com atribuições limitadas a pequeno círculo.

A diferença de estrutura das duas colonizações americanas — a portuguêsa e a inglêsa — decorria da diversa constituição do Estado, em uma e outra nação. Portugal, na era seiscentista, já se havia consolidado em Estado absoluto, governado por um estamento burocrático, centralizador. A Inglaterra, ao contrário, discrepando da orientação histórica continental, definiu-se numa transação capitalista industrial e feudal, repelindo a centralização burocrática. O contingente dos capitais dos proprietários territoriais, com terras e minas, desenvolveu-se no capitalismo industrial, ou com êste aliando-se, na construção do engenhoso mecanismo constitucional garantidor das liberdades e assegurador dos direitos subjetivos.

O próprio Sombart[35], a quem segue Gilberto Freyre, fascinado com o exemplo inglês na América do Norte, entendeu que a colonização brasileira obedeceu aos padrões feudais. Na realidade, o feudalismo brasileiro — o que se chamou de feudalismo brasileiro — é apenas equívoco de linguagem. Confundiu-se a arrogância de alguns senhores rurais, a independência de atitudes de alguns caudilhos, e uma tendência abortada, com a ordem feudal. São, antes, manifestações, algumas enérgicas, de ruralismo, que culminaram nas Hereditárias, na Independência, na Reação Liberal do 2.° Reinado, no Movimento Republicano e na *Política dos Governadores.* Como se demonstrará, porém, depois de cada uma dessas expansões, a reação centralizadora, absolutista, esmagou os pruridos liberais, implantando, em tôda a extensão do território, a paz dos vencedores.

Depois de 1530, com a frustração da política de exploração comercial, protegida pelas armadas guarda-costas, o Brasil foi dividido em capitanias, cujos donatários se obrigaram a fazer colonizar a terra. O sistema, atenuado pelo govêrno-geral criado em 1548, persistiu até o século XVII.

---

35) Werner Sombart — Le Bourgeois — Payot — págs. 105 e 106.

A coroa, com o tempo, absorveu as hereditárias, incorporando-as, uma a uma, seja por morte dos donatários, que faleciam sem herdeiros, seja pela compra ou confisco de seus direitos.

As capitanias, de acôrdo com o sistema político-administrativo vigorante em Portugal, constituíram-se à base de dois estatutos jurídicos: a *carta de doação* e o *foral*. São êsses documentos as peças fundamentais para o estudo de sua natureza e forma.

> "Nas cartas de doação diz-se que el-rei faz mercê de um certo número de léguas de terra e da sua jurisdição civil e criminal. Acrescenta-se que pela mesma carta é dado poder ao donatário para tomar posse da terra, das suas rendas e de tôdas as coisas compreendidas na doação. O objeto da doação é geralmente designado pelos nomes de "capitania" e "governança" e o donatário pelo título de "governador" ou "capitão" [36]."

A capitania era inalienável, indivisível e, em caso de sucessão, passava até aos ascendentes, transversais, mulheres e bastardos. Nessa questão, as Ordenações foram adaptadas à realidade americana, com a extensão da sucessão além dos limites comuns. O donatário e seus sucessores desempenhavam a função de chefes de guerra, na defesa interna e externa, e, para tal missão, eram obrigados a possuir armas. Em suas terras era vedada a entrada de corregedor, alçada e tôda outra justiça. Em caso de infração, recolhia-se o donatário à Côrte, para ser ouvido e julgado. Se o crime fôsse reprimido com a perda da governança, esta passava a seu sucessor, salvo no caso do delito de traição, hipótese em que a capitania revertia ao domínio do rei.

O governador ou capitão não recebia a propriedade das terras. Ao contrário, era obrigado a distribuí-la a cristãos, sem fôro nem direito de qualquer espécie, salvo o dízimo devido à Ordem de Cristo, da qual, pela união dos mestrados, a coroa possuía a administração. Às terras doadas aplicava-se o regime das sesmarias, definido pelas Ordenações. Ao donatário cabia, pelas cartas de doação, certa gleba de terra, que variava em extensão, conforme o arbítrio real, de dez a dezesseis léguas. Gozava dessa terra para si, "livre e isenta", sem outro encargo que o dízimo de Deus. O capitão a escolhia no prazo de vinte anos, no sítio que mais lhe conviesse, obrigando-se a recebê-la em porções distantes umas das outras, não menos de duas léguas. O detalhe revela o propósito colonizador, com o dever de espalhar pela terra inculta os estabelecimentos, ampliando, também, os meios de defesa. Colonização para criar riquezas e segurança militar — são os escopos visados pelo rei.

---

36) Paulo Merea — História da Colonização Portuguêsa do Brasil — Litografia Nacional — Pôrto — vol. III — cap. IV — pág. 175.

Proibia-se ao capitão aumentar, por meios simulados, suas propriedades. Não podia doar sesmarias aos filhos e à mulher, nem comprar terras, salvo oito anos depois de haver aproveitado as suas. Aos parentes era vedado doar maior porção do que aos estranhos. Opunham-se barreiras à concentração da propriedade pelas heranças; o sesmeiro que herdasse a capitania deveria devolvê-la, dentro de um ano, à coroa, sob severas penas pecuniárias.

Está bem claro que o donatário exercia, além das atribuições de senhor de terras, como qualquer outro sesmeiro, atribuições do Estado, nêle delegadas, devendo colaborar na obra da defesa e colonização do território. Existia, portanto, nítida, patente, a administração real, acumulada na pessoa do governador ou capitão, que, fundamentalmente, era um agente metropolitano.

Outras, e maiores, eram suas atribuições públicas. O poder real fiscalizava-as e premiava os serviços, ou castigava os erros com o confisco da capitania. Paulo Merea enumera alguns poderes do capitão, que eram delegados da administração:

> "O capitão podia elevar a vilas segundo o fôro e costume do reino quaisquer povoações que na terra se fizessem, e desde êsse dia se chamariam vilas e teriam têrmo, jurisdição, liberdades e insígnias de vilas. Tratando-se porém de povoações que não estivessem ao longo da costa nem dos rios navegáveis, não as poderia fazer por espaço inferior a seis léguas de têrmo à nova vila, não poderia dessa terra assim concedida por têrmo fazer-se outra vila **sem licença régia.**
>
> "Ao capitão era dada a faculdade de nomear ouvidor, o qual conhecia das apelações e agravos de tôda a capitania e, além disso, de **ações novas** até dez léguas da distência de onde se encontrasse. A alçada do ouvidor era de cem mil réis nas causas cíveis; nos casos crimes o capitão e o seu ouvidor tinham alçada para absolver como para condenar em qualquer pena, inclusive de morte, salvo tratando-se de pessoa de "mor qualidade", pois nesse caso — excetuados os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa — só tinham alçada até dez anos de degrêdo e cem cruzadas de multa.
>
> "Prevendo o caso de o aumento de população reclamar mais de um ouvidor, era o donatário expressamente obrigado a pôr outro ouvidor onde por **el-rei fôsse** ordenado.
>
> "Era dado também ao capitão o poder de pôr meirinho de ante o ouvidor, escrivães e quaisquer outros oficiais necessários e costumados no reino [37]."

37) Paulo Merea — idem, idem — pág. 176.

Ao governador incumbia a criação dos tabelionatos de notas e judiciais. Eram-lhe doadas as alcaidarias-mores de tôdas as vilas e povoações, prestando-lhe homenagem os titulares, nos têrmos do direito reinol.

Política de moderada liberdade estimulava a agricultura, o comércio e a indústria, sem tributos pesados, nem restrições vexatórias. Os estrangeiros que porventura freqüentassem a colônia pagariam módica diferença, e não se impedia a migração interna das populações em busca de melhores campos ou no interêsse do comércio. A liberdade, embora relativa, de comércio empregada nas ilhas do Atlântico, reeditava-se na América, onde, de resto, já se empregara o próprio modêlo das capitanias.

O regime fiscal e jurídico das donatarias, conforme o esquema de Roberto Simonnsen [38], assegurava aos donatários:

1.º — a doação efetiva de 20% das terras da capitania;

2.º — as marinhas de sal, as moendas de água e quaisquer outros engenhos, que se levantassem em suas terras, não podendo pessoa alguma construí-los — dentro da capitania — sem sua licença ou sem lhes pagar o fôro devido;

3.º — a escravização dos índios em número limitado e a autorização para a venda de certa quota anual em Lisboa (em regra 39 por ano);

4.º — a vintena do rendimento líquido do pau-brasil e de todo o pescado;

5.º — a redízima das rendas e direitos pertencentes à coroa;

6.º — o direito de postagem dos barcos que pusessem nos rios, precedendo a taxação das câmaras, com a aprovação do Rei;

7.º — as alcaidarias-mores das vilas e povoações, com os foros, rendas e direitos, devendo-lhes contribuição e homenagem os beneficiados com tais concessões;

8.º — uma contribuição anual de 500 réis dos tabelionatos das vilas e povoados criados na capitania;

9.º — o exercício da jurisdição civil e comercial dentro dos limites traçados pelo direito reinol, pelos forais e cartas de doação.

Os colonos, segundo o mesmo autor, tinham certos direitos e obrigavam-se a cumprir determinadas obrigações, sendo as principais:

1.ª — obrigarem-se, com sua gente, filhos, agregados ou escravos, a servir com o capitão em caso de guerra;

2.ª — pagarem ao alcaide-mor das vilas e povoados os foros, direitos e tributos que se pagam no reino, de acôrdo com as ordenações (para fazer mercê aos colonos e donatários, comprometia-se El-Rei a não consentir em que houvesse, em tempo algum, na capitania, direitos de sisa, nem de saboaria, nem tributo de sal, nem outro algum, além dos que se consignavam no foral);

3.ª — direito de pedir e receber sesmarias sem maiores ônus que o dízimo devido ao Mestrado de Cristo;

4.ª — o serviço de culto, pago por El-Rei.

---

38) Roberto C. Simonnsen — História Econômica do Brasil — I tomo — págs. 128 e 129 — Cia. Edit. Nac.

A praga dos tributos ainda não invadira a colônia; desenvolver-se-ia na fase centralizadora, depois do século XVII. A política do soberano era intencionalmente estimuladora das atividades agrícolas e dos estabelecimentos que povoassem e colonizassem o extenso território. Reservava-se ao rei, entretanto, o monopólio do pau-brasil, bem como a exploração exclusiva das especiarias, drogas e escravos. Pertencia-lhe, também, pelo direito imemorial consagrado nas Ordenações, o quinto dos metais e pedras preciosas.

O tráfico entre o Brasil e o Reino era livre; os navios pagavam impôsto na alfândega, pelas mercadorias carregadas, mas se estivessem em dia com a de Portugal, nada se lhes exigia na colônia. Os estrangeiros, na entrada ou saída, deviam satisfazer a dízima. O comércio direto com os gentios era vedado ao estrangeiro e ao português, permitido apenas aos moradores da capitania.

Com o propósito de propiciar meios de defesa aos colonos permitia-se livre entrada de armas e munições, que poderiam ser vendidas, sem obrigação tributária, a todo morador português e cristão. Aos capitães, como assinalamos, era obrigatório o encargo de estar armado, devendo, ainda, preparar militarmente os colonos.

O produto das minas devia ser remetido para Lisboa, depois de pago o quinto. Sob penas severas, proibia-se ir às minas que se descobrissem e nelas comerciar, sem licença do donatário. As minas eram propriedade real, significando o quinto uma porção reservada, contudo, para estimular-lhes o descobrimento, D. João III concedeu a alguns donatários o favor excepcional das que se achassem em suas capitanias.

Com êsse relato sumário, nenhuma dúvida pode haver de que a emprêsa das capitanias foi de iniciativa real, vigiando o soberano, diretamente e por seus agentes, os capitães ou governadores, pela execução do programa, em Lisboa traçado e determinado. Visava a Coroa, além do futuro interêsse de criar riquezas, os objetivos imediatos de, com a colonização, defender a colônia dos inimigos europeus e americanos, e, sobretudo, amparar o monopólio do pau-brasil, resguardando, também, a grande esperança das minas.

O direito público, que informava a administração, constituía-se de normas gerais e especiais para o Brasil. Em nome do rei, como delegados, aplicavam-no, com certos limites e sob a fiscalização hierárquica, os capitães. A autoridade real, fácil em conceder atribuições, restringia o poder dos donatários no campo que mais de perto dizia ao tesouro, na esfera do contrôle da fazenda.

Em algumas capitanias, as funções de oficial da fazenda eram exercidas pelo governador, que acumulava mais essa delegação real. Em outras, as mais numerosas, o *feitor* ou *almoxarife* e o *provedor* e *contratador* eram de nomeação régia. Fôsse qual fôsse o agente, cumpria-lhe a obrigação de prestar contas, miùdamente discutidas nos conselhos da Côrte.

A recomendação e o poder de criar vilas, atribuído e conferido ao governador, visava o interêsse fiscal. Interêsse a que se somava outro:

agrupar a população contra os arremessos indígenas e a ousadia dos corsários. Tamanho era o empenho de obedecer às ordens metropolitanas que as vilas se criavam antes dos povoadores, a organização administrativa precedia à fixação das populações. Começava-se, com isso, uma prática que iria marcar a história da colônia: a criação da realidade pelas leis e ordens régias.

A organização municipal obedecia aos ditames do direito reinol. Em tôdas as vilas, havia vereadores, um ou dois juízes ordinários, procurador e outros funcionários. Instalava-se a casa do conselho e o pelourinho, símbolos da autonomia local. Ao capitão incumbia, nos têrmos da carta de doação, providenciar, pessoalmente ou delegando poderes ao ouvidor, a eleição dos juízes e oficiais da vila, fiscalizando e homologando a eleição.

Fundada a vila com todos os sacramentos legais, o governador outorgava-lhe o foral, base do direito municipal, que se ia aperfeiçoando, tumultuàriamente, com outras disposições, dêle ou do rei emanadas, e as oriundas da atividade legislativa e administrativa das câmaras.

Para alguns donatários, como João de Barros por exemplo, as capitanias eram simples negócio, sorvedouro de capitais. Mandavam prepostos para sofrer o êrmo da colônia, nêles declinando tôdas as suas funções. A natureza capitalista das donatárias fica provada com essa circunstância, demonstrado já seu caráter não feudal.

IV

A organização jurídico-social dos primeiros tempos coloniais não poderá ser plenamente apreciada sem o estudo do regime territorial. A terra, com sua possibilidade de agricultura e suas minas, era o único elemento da produção, na época em que o trabalho africano ainda não fôra introduzido.

As terras do Brasil pertenciam à Ordem de Cristo, sujeitas ao dízimo de Deus, que fluía às mãos do Rei, pela união dos mestrados. O solo virgem, inculto, incluía-se, juridicamente, no conceito de terrenos maninhos, que não podiam ser aproveitados diretamente, nem aforados, pela Ordem ou os donatários. Aplicou-se-lhe, em conseqüência, o regime das sesmarias, na época da colonização plenamente definido e regulado nas Ordenações do Reino.

A origem da palavra sesmaria perde-se em dúvidas e incertezas, prevalecendo o alvitre que teria derivado de sesma ou sesmo, dado que as terras eram concedidas com o fôro da sexta parte das colheitas. Do costume de conceder terras com fôro e pensão do sexto, batizou-se a palavra sesmaria, chamando-se sesmeiro a quem as distribuía. No Brasil, entretanto, por motivos obscuros, o *sesmeiro* era aquêle que obtinha qualquer porção de terra.

As sesmarias, casais ou pardieiros, eram, em Portugal, terras desaproveitadas e incultas que se doavam, a fim de serem cultivadas. As Ordena-

ções Manuelinas (Livr. IV, tít. 67) e as Filipinas (Livr. IV, tít. 43), com mínima divergência de linguagem, fixavam-lhe o seguinte conceito:

"Sesmarias são pròpriamente as datas de terras, casais ou pardieiros, que foram ou são de alguns senhores e que, já em outro tempo, foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são."

Aplicou-se ao território colonial o instituto reservado às terras desaproveitadas, adaptando-se a lei aos fatos. A definição legal sofreu alteração, em favor da necessidade de aplicar as normas existentes à inesperada realidade americana.

A lei das sesmarias, cujo espírito e finalidade iriam caracterizar o regime territorial do Brasil até a Independência, é de 1375, e deve-se ao rei D. Fernando. Êsse soberano pode ser considerado como o precursor do Portugal da dinastia de Avis, pelo impulso que deu ao comércio marítimo e pela repressão aos senhores territoriais, proprietários de terras sem cultivo.

A célebre lei nasceu do quadro dos campos desabitados, sem agricultura, e do fracasso das medidas, anteriormente adotadas, de forçar os jornaleiros a permanecerem adstritos à gleba com salários de fome. Procedeu o rei a um estudo da situação das terras, verificando que a falta de produção agrícola não se devia à carência de terras, mas ao desaproveitamento delas. Concedeu, em virtude de uma lei, certo prazo para os proprietários lavrarem os campos, ou fazê-los cultivar a qualquer título. Se o não fizessem, a Justiça territorial — para êsse fim criada — dava-os a quem os agricultasse, pagando os novos possuidores determinada taxa que seria aplicada no *bem comum.* A medida legislativa deveria ser cumprida, sob pena de intervir o Estado com sanções draconianas contra os proprietários, os vadios e os ociosos.

D. João I temperou as durezas da lei, preservando a liberdade pessoal, "ferindo só o domínio" [39]. Estabeleceu orientação nova, segundo a qual, dentro de um ano depois de citado, se o proprietário não ocupasse a terra, o rei a daria a quem a povoasse. Em diversas decisões manteve-se êsse cânon.

Feria-se, dessa sorte, o feudalismo em sua base econômica, evitando-se que a terra ficasse sem proveito, com a renovação dos proprietários. Impediu-se o latifúndio, em favor da pequena propriedade pertencente ao lavrador.

A substância do regime jurídico das sesmarias incorporou-se às Ordenações Afonsinas (Livr. IV, 81), Manuelinas e Filipinas, com as alterações sugeridas pelo contato com o direito romano. As terras do Brasil foram concedidas dentro das normas gerais das Ordenações.

A situação jurídica da distribuição das terras, nos têrmos das Ordenações (Man., livr. IV, tít. 67, § 1 e 3 e Filip., livr. IV, tít. 43, § 1, 3 e 4) era o seguinte:

---

39) Ruy Cirne Lima — Pequena História Territorial do Brasil — 2.ª ed. — pág. 19. (Desta obra colhemos muitas das informações que instruem êste número.)

1. "E os Sesmeiros (nomeados pelo rei), que tais terras ou bens de sesmaria houverem de dar, saibam primeiro quais são ou foram os senhores dêles.

"E como o souberem, façam-os citar em pessoa e suas mulheres, assinando-lhes tempo conveniente a que perante êles venham dizer que razão têm a se não darem de sesmaria as ditas, terras, casais ou pardieiros.

"E não bastará para isto terem sido citados os enfiteutas, ou outros possuidores dos tais bens, mas todavia sejam citados os senhorios dêles.

"Os quais vindo à citação, ouçam-nos com as pessoas que as sesmarias requererem, e se tais cousas alegarem e provarem, porque os não devam dar, não se darão.

"E se as não alegarem ou não provarem, ou não vierem à dita citação, assinem-lhes um ano (que é têrmo conveniente) para que as lavrem, ou aproveitem, e reparem os ditos bens, ou os vendam, emprazem ou arrendem, a quem os possa aproveitar ou lavrar.

"E se o não fizerem, passado o dito ano, dêem os Sesmeiros as ditas sesmarias a quem as lavre e aproveite.

3. "E em qualquer caso que os Sesmeiros dêem sesmarias, assinem sempre tempo aos que as derem ao mais de cinco anos, e daí para baixo, segundo a qualidade das sesmarias, que as lavrem e aproveitem sob certa pena...

"E não lhes assinando certo têrmo a que as aproveitem, Nós, por esta Ordenação lhes havemos por assinados cinco anos.

"E serão avisados os Sesmeiros que não dêem maiores terras a uma pessoa, que os que razoadamente parecer que no dito tempo poderão aproveitar.

4. "E se as pessoas, a que assi forem dadas as sesmarias, as não aproveitarem ao tempo, que lhes fôr assinado, ou no tempo que nesta Ordenação lhes assinamos, quando expressamente lhes não fôr assinado, façam logo os Sesmeiros executar as penas, que lhes forem postas, e dêem as terras que não estiverem aproveitadas a outros que as aproveitem, assinando-lhes tempo e pondo-lhes a dita pena.

"E as que lhes acharem aproveitadas, lhes deixarão com mais algum logradouro do que não estiver aproveitado, quando lhes parecer necessário para as terras que lhes ficam.

"E as que não estiverem aproveitadas darão sem ser citada a pessoa a que primeiro foram dadas."

Os concessionários das sesmarias, no Brasil, ficavam obrigados ao pagamento do dízimo. Não lhes pertenciam as moendas e marinhas de água, que eram propriedade do capitão-governador; os engenhos só podiam ser construídos com licença governativa e mediante pagamento de tributo. Êste variava, de acôrdo com as capitanias, havendo casos de concessões gratuitas para engenhos de açúcar e algodão.

A alguns sesmeiros os governadores delegavam atribuições da soberania, que lhes confiava o rei, como a construção de vilas e fortalezas.

O poder de conceder sesmarias era designado pelo rei a seus delegados no Brasil. Antes das capitanias, coube a Martim Afonso de Sousa, nos têrmos expressos de uma carta régia de 1530, usar de tal atribuição. Deveria doar as terras que fôsse descobrindo a quem as pedisse, em atenção aos serviços e méritos de cada um.

Com as hereditárias, aos governadores competia distribuir as sesmarias, "sem fôro nem direito algum, sòmente o dízimo de Deus", sem que, por meios indiretos, revertessem à sua propriedade. Os donatários, no que se referia às terras, eram também sesmeiros. Com o advento das capitanias subalternas — que se ligavam às principais — só podiam concedê-las os governadores e capitães-generais. Apenas excepcionalmente os governadores subalternos usavam dêsse poder, assim mesmo para o sertão.

> "A concessão, no entanto, não se tinha por perfeita e acabada, antes da confirmação régia, que o uso assentou se devesse pedir no prazo de um ano.
>
> "Esta exigência, mercê da qual a Coroa percebia taxas e direitos não desprezíveis, causou, a princípio, pelo menos, reclamações vivíssimas, especialmente no Maranhão, que, regido, longo tempo, por um regimento especial, tivera o seu sistema de sesmarias, desde o início, gravado por êsse ônus administrativo.
>
> "A confirmação das cartas de sesmarias, que se fazia por intermédio do Conselho Ultramarino passou, mais tarde, a constituir atribuição da Mesa do Desembargo do Paço no Rio de Janeiro [40]."

As sesmarias variavam de área, não havendo delimitação padronizada para tôda a colônia. Pelo alvará de 5 de outubro de 1795 não deviam exceder de três léguas, e, em certas capitanias, estavam fixadas em uma ou meia légua. Em geral, uma data media uma légua quadrada, que importava em 9 mil braças de 2,20 m.

A exigência de medição e demarcação era obrigatória, sendo, desde 1753, condição para a autorização régia. Mas, a imensidão do território não ajudava a cumprir o ditame, só observado no século XIX.

---

40) Ruy Cirne Lima — idem — pág. 40.

A preocupação de povoar a colônia por imigrantes repercutiu na legislação. Em 1808, por decreto de 25 de novembro, permitiu-se conceder sesmarias a estrangeiros.

Em grau sensível — porém sem desvirtuar o espírito antilatifundiário da lei — a extensão do território propiciou a aquisição de enormes vastidões. Prevaleceu o regime da grande propriedade, que se mitigou, na expansão dos seus poderes, com a imposição do fôro — desde 1695 — em benefício do Estado. O domínio direto era apropriado, desviando o rumo da legislação primitiva.

> "O espírito dominialista inspira as disposições novas: as concessões de sesmarias são meramente concessões administrativas sôbre o domínio público, pôsto que com o encargo de cultivo [41]."

Se isso consagrava o regime do latifúndio, esmagando o lavrador, que por si mesmo lavrava a terra, atava, por outro lado, o grande proprietário, arrebatando-lhe o domínio direto e sujeitando-o ao fôro.

O espírito feudal sofre o pêso de outro elemento oposto, que se concentrava na exploração capitalista dos engenhos. Para montá-los era mister capitais, em dinheiro e escravos, e as sesmarias onde seriam instalados só se concediam se provassem os pretendentes terem posses para fazer prosperar o empreendimento. O engenho contará, como veremos, com o apoio da burguesia urbana, prestamista de recursos.

O lavrador independente, sem títulos de concessão, sem recursos para construir engenhos, apegava-se à terra, à margem da lei, fazendo da posse, do fato da exploração agrícola, seu direito. Extinto o regime das sesmarias — pela Resolução de 17 de julho de 1822 — veio prevalecer a posse, legitimando, ao lado de pequenos lavradores, senhores de vastos latifúndios.

Do povoamento para a defesa, verdadeiro escopo da colonização brasileira, passou-se das sesmarias, originàriamente criadas para estimular a agricultura, ao latifúndio e ao capitalismo territorial. Contra a exacerbação aparentemente feudal dos senhores de terras atuou o espírito da lei das sesmarias, a apropriação pública do território, o capitalismo dos engenhos, e a presença da Metrópole nos governadores-generais.

V

A colonização em núcleos distantes, falhos de comunicações, que disseminados sem que a coordenasse um centro administrativo, não era campo propício à criação e desenvolvimento do organismo social unificado. O disperso deveria prevalecer sôbre o único. A ordem centrífuga, que cada vez mais extremava a desarticulação, caracterizou o primeiro século brasileiro.

---

41) Ruy Cirne Lima — idem — pág. 39.

Impressionados com essa realidade, que chocara também a Côrte portuguêsa, levando-a a fundar o govêrno central, escritores houve que acoimaram a organização social e política de feudalismo. Para Sílvio Romero, o primeiro século foi o "nosso século feudal", pretendendo Martins Júnior que se houvesse prolongado essa realidade até 1800.

A ausência do Estado, argumenta G. Freyre, contribuiu para estereotipar a "colônia de plantação" em têrmos de família rural, escravocrata e aristocrática. O rei de Portugal seria uma espécie de rei constitucional moderno, reinando sem governar. Ter-se-ia verificado um retrocesso feudal no Brasil do século XVI. Oliveira Martins observa, também, que Portugal empregou, no processo da colonização do Brasil, até o século XVII, o sistema feudal. Em contradição com o primeiro, entretanto, para quem o Estado não imperava na América, primando por ser *sumítico*, acentua que, enquanto "a região de São Paulo apresentava os rudimentos de uma nação", a Bahia e as dependências do Norte eram uma "fazenda de Portugal na América". A razão dessa diferença deveu-se à administração portuguêsa no Norte, "corrupta e meticulosa", impedindo o desenvolvimento interno da autonomia.

A natureza do empreendimento da colonização brasileira não pode ser confundida com a organização feudal. Não deverá desvirtuar a análise o fato de estarem os núcleos de lavoura esparsos, e os engenhos espalhados pelo território vasto. Êles não se desenvolveram, nem se criaram por impulso próprio; obedeceram a um plano público, que porfiou em estabelecer-se com o contrôle e vigilância dos agentes reais.

A regulação jurídico-administrativa, embora se não exercesse, na maioria dos casos, por funcionários profissionais, existia e fazia-se sentir enèrgicamente. Representavam-na agentes, delegados, nas funções de governador, confundidos os poderes públicos na atribuição do donatário. A fazenda de plantação, por outro lado, não dispensava colaboradores especializados, investidos do alto, controlados hieràrquicamente. Também a educação civil e religiosa fazia-se pelo poder eclesiástico, subvencionado pela Coroa, e que colaborava na obra de vencer os gentios, reduzindo-os à submissão pela fé. Criavam-se súditos com a religião.

A "colônia de plantação", como emprêsa agrícola, dirigida familiarmente, sob o regime escravocrata, não era instituto feudal. Formava-se como emprêsa capitalista, filha do capitalismo comercial, que alimentava o estamento burocrático. Gozava dos benefícios — da regulação material — do patrimonialismo, estruturado já em capitalismo de Estado, orientando-a e facilitando-lhe atingir os seus fins concretos. O interêsse fiscal — expressão do Estado — no princípio, era, na verdade, discreto e quase ausente, deliberadamente moderado para estimular a criação das riquezas locais. Quando, porém, a produção começou a ser importante, o fisco foi crescendo, até tornar-se absorvente e quase intolerável.

Por conseqüência, verdadeira é a afirmação de Caio Prado Júnior de que a economia brasileira, em tôda a fase colonial, é um "negócio do Rei, e todos os assuntos que se referem à administração pública são vistos

dêste ângulo particular". Prossegue: "Aliás nunca se procurou escondê-lo, e o Real Erário é o personagem que representa em nossa história colonial, e sem nenhum disfarce, o maior papel [42]."

O estímulo das isenções e da tributação moderada é um expediente comum aos Estados patrimonialistas. Ainda hoje, decorridos 400 anos, usa-se o mesmo sistema para atrair novas indústrias, prevalecendo processos mais diretos, como as tarifas de importação ou ágios sôbre moedas estrangeiras. Contudo, como pondera J. Lúcio de Azevedo, os benefícios e os estímulos pressupõem que o beneficiário disponha de recursos para lavrar a terra — "pressupõem povoação, lavouras, comércio, trabalho organizado e capital acumulado, o que tinha de ser tudo obra do tempo longo e do imediato dinheiro" [43].

Pouco valia a terra, fácil de obter em largas extensões; era mister possuir os meios de explorá-la. Cumpria produzir gêneros e mercadorias para escoá-los no mercado europeu, por intermédio de Portugal, que era o grande exportador. Para isso, o dinheiro deveria ser levantado em Portugal, e, depois, na própria Colônia, entre a classe que dêle dispusesse.

Não bastava ao português instalar-se na Colônia, trazido pelo poderio militar, para obter os frutos da agricultura. Impossível repetir-se, com o indígena bronco e selvagem, o fenômeno europeu, da criação do feudalismo pela superposição das camadas dos vencedores sôbre os vencidos. A superposição de senhores e servos não tinha sentido na América. Tentou-se, sem êxitos notáveis, a escravização do índio que, para trabalhar, carecia do cuidado dos senhores.

O chamado da terra, com rendas fixas, não despertou ilusões. Os lavradores deveriam criar a emprêsa, com capitais e gente própria.

O estabelecimento de um engenho de açúcar veio a ser a preocupação do colono dos primeiros séculos. Importava em dispor de capitais, avaliando-se seu custo, para fábrica de categoria média, de 10 a 15 mil cruzados. Era necessário, aos não capitalistas, socorrer-se dos prestamistas, que, na colônia, praticavam desenfreadamente a usura, como testemunha o "Diálogo das Grandezas do Brasil".

Os rendimentos do açúcar — que, em pouco, emparelharam com as riquezas do Oriente — propiciavam vida faustosa, imitando, pelo luxo, a aristocracia. A burguesia comercial — ao contrário da industrial — comprazia-se em copiar os hábitos dos nobres, mesmo à custa de dívidas. Ser senhor de engenho, além de ser proprietário de um negócio lucrativo, afidalgava, "porque — escreve Antonil — traz consigo, o ser servido, obedecido e respeitado de muitos" [44].

Legítima exploração capitalista, em seus vícios peculiares, e com seus costumes próprios.

---

42) Caio Prado Júnior — Formação do Brasil Contemporâneo — 3.ª ed. — pág. 362.

43) J. Lúcio de Azevedo — Épocas de Portugal Econômico — pág. 241.

44) Antonil — Cultura e Opulência do Brasil — Livr. I, cap. 1.º.

Nosso feudalismo era apenas uma figura de retórica[45].

A compra, venda e transporte do açúcar eram efetuadas por comerciantes estabelecidos nos mercados, que se localizavam nos portos. A agricultura gravitava, ainda por êsse lado, numa rêde comercial desde o financiamento da produção até a entrega ao consumidor.

O comércio trituraria qualquer prurido feudal, dissolvendo sua ordem estamental de senhores rurais na valorização das classes, fortalecidas e determinadas pelo mercado.

De outro aspecto, o feudalismo encontrava contra si a organização metropolitana, distribuída em agentes reais, e que exercia o govêrno em nome do soberano. Ora, o vínculo feudal — seja o feudalismo de feudo ou prebendário — baseia-se em contrato de relações fraternais com direitos desiguais, com deveres de fidelidade recíproca. Os deveres são rigorosamente delimitados, fundados na honra cavalheiresca[46].

Aproximam-se as obrigações do donatário com o feudalismo prebendário, fiscalmente condicionado, de larga difusão no Próximo Oriente Islâmico. A apropriação de rendas seria em troca de serviços, como ocorreu na invasão árabe da Península, onde os senhores feudais se comprometiam a pagar certos ingressos em troca da exploração livre de seus domínios. Mas, o que os extrema é a ausência do vínculo feudal, que nasce de um contrato solene, com a definição das relações estáveis de poder e a fixação das relações entre senhores e vassalos.

O exercício do poder público, por parte dos donatários, e mesmo de alguns colonos, quando aquêles lhes delegassem funções, fazia-se como *mandato,* com variável atribuição, que podia ser retirado, por cartas e avisos do Rei.

Os donatários e os colonos mais poderosos não tinham vassalos. Aquêles fruíam vantagens fiscais dos senhores do engenho, as *redízimas,* por fôrça de concessão real. Os proprietários de engenhos arrendavam terras, por contratos leoninos, mas os arrendatários eram livres e dessa liberdade usavam, espalhando-se pelo território, apropriando-se de propriedades agrícolas, depois consolidadas pela posse.

A concessão de terras em troca de serviços militares não caracteriza o feudalismo. Ocorre, no caso, apenas, relação patrimonial, conhecida no Ocidente com o nome de *ministerialismo.* Ademais, o que define o feudo não é a terra, a propriedade, mas a ordem jurídica que, em sua base, se aperfeiçoa com relação ao soberano e com relação aos vassalos. São os poderes de mando do senhor feudal, as relações *pactuadas* para cima e para baixo, e o tom de vida, que o caracterizam. Seria êrro grosseiro confundir o aspecto exterior com o regime feudal, e é o que fazem alguns escritores ao se referirem ao que chamam de feudalismo brasileiro.

Nesse regime encontra-se, como suporte jurídico, a idéia do *pacto* político na distribuição do poder, idéia que conduz, e conduziu a Ingla-

---

45) Caio Prado Júnior — Formação do Brasil Contemporâneo — pág. 25 — nota 9.
46) Max Weber — Economia y Sociedad — vol. IV — 204 a 241.

terra, ao constitucionalismo. Nêle, outrossim, não encontra apoio o patriarcalismo, como afirmação do poder doméstico, que, como verificamos, deriva do patrimonialismo rudimentar.

> "As autênticas relações feudais — escreve Max Weber — no pleno sentido técnico da expressão existem 1.º) sempre entre membros de uma capa que, desde o ponto de vista social, se acha hieràrquicamente articulada, porém que, situada acima da massa dos cidadãos livres, constitui frente a êles uma unidade. Trata-se de pessoas que, em virtude da relação feudal, 2.º) estão relacionadas entre si de um modo contratual e não mediante uma subordinação de tipo patrimonial. A relação de vassalagem não modifica a honra e o estamento do vassalo em prejuízo dêste último. Pelo contrário, pode elevar sua investidura, apesar das formas derivadas dela, não representando nenhuma consagração ao poder doméstico [47]."

As donatarias criaram, sem embargo, efeitos descentralizadores, de uma tendência fugidia à autoridade real. Lançaram os germes das oligarquias locais, teimosas em se submeterem ao contrôle central, mostrando-se vivas ainda no século XX. Para submetê-las e melhor prosseguir na missão a que foram destinadas, com algum resultado, recorreu-se ao govêrno-geral e a um regime de progressiva centralização.

---

47) Max Weber — Economia y Sociedad — vol. IV — pág. 206.

CAPÍTULO V

A OBRA DA CENTRALIZAÇÃO COLONIAL

I — CAUSAS DA CRIAÇÃO DO GOVÊRNO-GERAL; II — OS NÚCLEOS DE POVOAÇÃO E OS MUNICÍPIOS; III — COLONOS E CAUDILHOS: A CENTRALIZAÇÃO DOS FINS DO SÉCULO XVII; IV — AS INCURSÕES SERTANISTAS; SEU CARÁTER PÚBLICO, COM OS BANDEIRANTES COMO AGENTES REAIS.

I

A preocupação de centralizar o govêrno em um ponto do território resultou do movimento de idéias então vigorante na Côrte. Govêrno e centralização já eram sinônimos, com a definição absolutista da monarquia portuguêsa, decididamente empreendida no século XVI.

Somaram-se a essa concepção de Estado outros motivos, particulares da Colônia, que aconselharam a providência:

1 — o contrôle do comércio de pau-brasil — monopólio régio, por meio de feitorias militares capazes de reprimir o contrabando — começado com a missão de Cristóvão Jacques, devia prolongar-se em uma instituição fixa;

2 — concentração do comando da guerra contra embarcações estrangeiras, protegidas e armadas pelos inimigos e amigos de Portugal, contra os quais de nada valiam os protestos diplomáticos;

3 — a luta contra os gentios, difícil se não impossível de empreender com a dispersão dos recursos das capitanias em distantes fixações militares.

Outro incentivo, de grande pêso, determinou a Metrópole a criá-lo sem tardança. O povoamento, que se ia realizando em quistos, tornava a Colônia vulnerável por outro flanco, além dos corsários e gentios. Um inimigo interno da ordem crescia e afoitamente ameaçava perder a autoridade real. As populações rurais, sem a imediata e direta vigilância, extremaram, com o exercício da guerra ao indígena, as tendências autonomistas. O mandato do soberano, em alguns donatários, privatizava-se, levando-os a agir, em tudo, por conta própria. Os governadores tornavam-se verdadeiros sátrapas, ampliando a esfera de seus mandatos; os colonos, por sua vez, como insubordinados, desconheciam e menosprezavam o agente real na pessoa do chefe da capitania. Era a ameaça franca de turbulência, que muito deveria alarmar o Rei, ainda em luta com os restos vivazes da Fronda. Para um reino constituído no árduo combate contra o feudalismo, cioso da centralização e de suas prerrogativas de caráter absoluto, a rebeldia deveria parecer o primeiro dos crimes, como traição e delito de lesa-majestade. As denúncias da América apontavam os distúrbios dos colonos como perigos urgentes a remediar. Avulta, entre elas, pelos têrmos incisivos, a carta de Pero de Góis, de 29 de abril de 1546, alertando o soberano:

> "Tudo nasce da pouca justiça e pouco temor de Deus e de V. A. que em algumas partes desta terra se faz e há, por donde e de V. A. não é provida perder-se-á todo o Brasil antes de dois anos."

O tumulto generalizava-se, malgrado ameaças do sertão e do mar. À causa da segurança nacional prevaleciam as questiúnculas locais. Capitanias houve em que capitães foram presos e maltratados, sob as mais diversas acusações, que, em regra, encobriam tricas de campanário. Francisco Pereira Coutinho foi encarcerado, sob o pretexto de mandado real, por elementos indisciplinados. Campos Tourinho teve igual destino, acusado de blasfemador e herege. O lugar-tenente do governador de Ilhéus, já por ocasião da chegada de Tomé de Sousa, foi destituído, nomeando-se outro, o qual o governador-geral entregou à sanha do Santo Ofício, como cristão novo. Sem autoridade central forte, as disputas internas ameaçavam tumultuar o Brasil, entregando-o à dispersão, como o condenava da colonização.

Ao Rei cumpria uma providência para restaurar sua própria autoridade, amesquinhada na pessoa de seus agentes. Por outro lado, o gentio, aproveitando-se da fraqueza das armas coloniais, tornara-se mais ousado, chegando a despovoar capitanias, como ocorreu com a própria Bahia.

Em 1548, determina-se El-Rei a criar o govêrno-geral, como fôrça de coordenação das capitanias, enfeixando no governador-geral muitas atribuições dos capitães-generais. Funcionaria a nova instituição como direto apêndice de Metrópole, nutrindo-se de ordens minuciosas e particularizadas acêrca da sua ação. Acidente histórico fêz recair a sede na Bahia: o infortunado naufrágio do seu donatário, que propiciou a reversão da capitania à Coroa.

A notícia da concentração do poder causou, entre donatários e povo, visível mal-estar e descontentamento. Temia-se e adivinhava-se o cerceamento da autonomia. Pernambuco, capitania próspera, onde Duarte Coelho era respeitado e amado, deu o alarma, ensaiando-se a rebelião, fomentada pelo povo e funcionários, e chegou-se ao protesto do "ajuntamento em conselho e a câmara". O governador, o leal Duarte Coelho, deu conta ao Rei da inquietação, em carta de 14 de abril de 1549:

> "Sabido isto (criação do govêrno-geral), senhor, que foi grande alvorôço e ajuntamento em todo o povo e todos oficiais e pessoas nobres e honradas todos juntamente se ajuntaram em conselho e fizeram câmara e me fizeram sôbre isso ua petição por êles assinada que com esta vai, pedindo-me com grandes clamores que os prouvesse com justiça ao qual eu respondi o que V. A. verá nas cartas de petição e os consolei de seu agastamento e os pacifiquei, dando-lhe algumas desculpas de V. A. disso não ser sabedor e prometendo-lhes de logo fazer saber a V. A. e dando-lhes esperança que V. A. proviria nisso."

Surtiu efeito o pedido do nobre cavalheiro. A reforma foi mitigada para manter as antigas atribuições do Governador de Pernambuco, em homenagem aos serviços que prestara à Coroa. Contudo, logo em 1551,

o Pe. Manuel da Nóbrega, embora destacando o valor e os trabalhos de Duarte Coelho, recomendava a El-Rei a unificação de tôda a costa. A exceção durou pouco, extinguindo-se com a morte, pouco depois, do velho e esforçado capitão.

O Govêrno-Geral compreendia, além da instituição do governador-geral, dois outros ramos: o provedor-mor, que administrava a Fazenda Real, e o ouvidor-geral, suprema autoridade da justiça no Brasil. Reunidos os três, constituía-se o Conselho do Govêrno, presidido pelo primeiro.

Os poderes do governador, cabeça da administração colonial, foram precisamente especificados na carta de nomeação, que restringia os poderes dos donatários. Essa limitação poderia ser feita pelo rei, de vez que as atribuições públicas exercidas pelos governadores o eram em seu nome, como delegados. Da carta destacamos alguns tópicos, que convêm ao presente estudo. Ela principia por definir a investidura de Tomé de Sousa:

> "Capitão da povoação e terras da dita Bahia de Todos os Santos e de governador-geral da dita capitania e das outras capitanias e terras da costa do dito Brasil por tempo de três anos e com 400 000 reais dordenado em cada um ano."

Recomenda:

> "a todos em geral e a cada um em especial mando que hajam ao dito Tomé de Sousa per capitão da dita povoação e terras da Bahia e governador-geral da dita capitania e das outras capitanias e terras da dita costa como dito é. E lhes obedeçam e cumpram e façam o que lhes o dito Tomé de Sousa da minha parte requerer e mandar segundo formados regimentos e provisões minhas que pera isso leva e lhe ao diante forem enviadas sem embargo de pelas doações per mim feitas aos capitães das ditas terras do Brasil lhes ter concedido que nas terras das ditas capitanias não entrem em tempo algum corregedor nem alçada, nem outras algumas justiças para nelas usarem de jurisdição alguma per nenhuma via nem modo que seja, nem menos sejam os ditos capitães suspensos de suas capitanias e jurisdições delas. E assim sem embargo de pelas ditas doações lhes ter concedido alçada nos casos cíveis assim per ação nova como per apelação e agravo até quantia de 100 000 reais. E nos casos crimes até morte natural inclusive em escravos e gentios e peões cristãos homens livres em todos os casos assim pera absolver como pera condenar. E nas pessoas de mais qualidade até dez anos de degrêdo e cem cruzados de pena sem apelação nem agravo per quanto per algumas justas cousas e respeitos que me a isso movem hei por ora

> por bem de minha certa ciência por esta vez para êstes casos e para todo o conteúdo nos regimentos que o dito Tomé de Sousa leva revogar as ditas doações e todo o nela conteúdo em quanto forem contra o que se contém nesta carta e nos ditos regimentos e provisões pôsto que nas ditas doações haja algumas cláusulas derogatórias ou outras quaisquer de que per direito e minhas ordenações se devesse de fazer expressa e especial menção e derogação aos quais hei aqui por expressas e declaradas como se de verbo ad verbum fôssem nesta carta escritas sem embargo de quaisquer direitos, leis e ordenações que haja em contrário e da ordenação do livro II título 49 que diz que nenhuma ordenação se entenda ser derogada se da substância dela se não fizer expressa menção porque tudo hei por bem e mando que se cumpra e guarde de minha certa ciência".

O autonomismo das donatarias, com sua tendência privatística e acaso feudal, recebeu golpe mortal, mal volvidos vinte anos de sua criação. As funções públicas dos governadores passaram ao governador-geral, que a elas se superpôs e as superintendeu.

O regimento de Tomé de Sousa roubou-lhes as atribuições principais e revisou o plano de colonização, atribuindo-lhe o poder de conceder sesmarias e vigiar o regime das terras. Nêle se consubstanciam medidas para a defesa externa, com o concurso obrigatório dos particulares, para a dominação branda dos gentios, e para a fiscalização das demais capitanias, tendo em vista a defesa da costa.

Ao provedor-mor, em seu próprio regimento, determinou-se construir-lhe alfândegas e tomar as contas aos arrecadadores das capitanias, com a organização da contabilidade e direito de contrôle. Com a prosperidade de alguns núcleos da colônia, o fisco, antes retraído, volta a atuar, em demanda de tributos. Ensaia-se, desta sorte, a progressiva intromissão financeira, de parceria com a centralização administrativa.

O novo sistema durou por tôda a vida da colônia. Ao govêrno-geral uno intercalaram-se dois períodos, de apenas cinco anos, de divisão administrativa: em 1572 e 1608. Por suas linhas gerais, dentro da organização traçada no regimento e carta de nomeação de Tomé de Sousa, formou-se o Brasil, e consolidou-se, na Colônia, o regime administrativo metropolitano.

II

Desde o século XIII os reis de Portugal porfiaram em plantar vilas e povoações, concentrando as gentes rurais em tôrno das autoridades municipais. O escopo dessa benemérita ação, como já observamos, era a cobrança de rendas e tributos em moedas. Assim há de ser interpretada a

concessão de forais, prodigalizando favores de liberdade em troca de receitas públicas.

Os tributos, anuidades de cargos e multas, eram arrecadados pelos conselhos, passando, mais tarde, a arrendatários. No Brasil colonial o encargo cabia ao Senado da Câmara, que, dessa maneira, exercia atribuições da Fazenda Real. Fundação de vilas e autonomia municipal, na Colônia como na Metrópole, eram interêsses do rei, que, na época, desdenhava da centralização excessiva. Preferia a Coroa estender seus tentáculos, encarregando as Câmaras municipais de realizar seus propósitos, ampliando as fontes de contribuição fiscal.

Os municípios brasileiros não diferiam, na forma jurídica, dos criados no Reino. O sistema, sob o qual se estruturaram, era o das Ordenações Afonsinas e Manuelinas, no primeiro século, e o das Filipinas, depois de 1603.

As Ordenações Afonsinas consolidaram grande conquista social, até então reconhecida pelo costume, da representação, no Conselho, dos *homens bons*. Tomaram êstes o nome de vereadores, unificando-se o regime municipal sob um único modêlo jurídico-administrativo. O município tinha sua constituição outorgada pelo Rei, e legislava sob sanção dos provedores, juízes superiores que exerciam funções delegadas do poder real. As Ordenações Filipinas reduziram os municípios a entidades meramente administrativas, incorporadas as funções judiciais ao centro, salvo com referência à repressão de pequenas infrações.

No Brasil, os núcleos locais, à imitação metropolitana, foram precedidos pela criação legal. Às razões fiscais somavam-se outras: defesa militar e a congregação de populações dispersas, que se deveriam unir para afrontar os ataques do indígena e do estrangeiro. Determinava o rei a fundação de uma vida ou cidade e, traçado o limite urbano, as populações para lá se deslocavam. Assim ocorreu com a cidade da Bahia de Todos os Santos, cuja fundação é imposta no Regimento de Tomé de Sousa.

> "Em nosso povo — escreve Oliveira Viana — a organização política dos núcleos locais, feitoria ou arraial, não é posterior ou mesmo concomitante a sua organização social. É-lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas. É o caso de São Vicente e Santo André da Borda do Campo. Funda-os Martin Afonso de Sousa, logo ao lançar os germes primeiros da colonização do sul. Nêles constrói, desde o seu início, o pelourinho, a igreja, a alfândega, todos os elementos essenciais da aparelhagem administrativa [48]."

---

48) Oliveira Viana — Populações Meridionais do Brasil — 3.ª ed. — págs. 349 e 350.

A presença do Estado não se limita ao plano da fundação e à ordem de criá-la. O estamento burocrático lança seus braços nas regiões remotas, seja por agentes próprios, seja por funcionários recrutados no *fieri* da conquista. O fundador da vila leva, com a incumbência, o título de "capitão-mor regente", concedido pelo governador ou pelo rei. A autoridade precede o novo agrupamento, construindo a teia do poder real, que se estende do litoral e cobre os sertões.

A obra da colonização, desenvolvendo-se na criação de vilas e cidades, constrói-se pela vontade da burocracia, por meio da atividade legislativa. Nasce, desde o primeiro século colonial, o vêzo de criar a realidade a golpes de decretos, alvarás e ordens régias. Disciplina-se o sertão bruto de cima, do alto e de longe, com o desenvolvimento da organização administrativa.

Outra preocupação tem, também, o fim de criar núcleos de população: é o agrupamento das gentes dispersas no êrmo e nos latifúndios inacessíveis. Leva-se a autoridade e o fisco ao profundo dos sertões, para reprimir a privatização dos interêsses, com a substituição pela justiça real da fôrça doméstica. Colonos e caudilhos, espécie de cabecilhas militares dados à caça e combate ao índio, de chefetes patriarcais e de bandos, convertem-se em subordinados da administração, que se concentra no Senado da Câmara e no pelourinho. A justiça real invade os campos, impondo a paz e prevenindo a turbulência. Quando o sossêgo dos colonos, pròpriamente os proprietários rurais, é ameaçado pelos tumultos dos caudilhos, aquêles peticionam requerendo a criação de uma vila. Abre-se, então, um claro na floresta, e a igreja, a casa da câmara e o pelourinho atestam que o rei existe e está presente.

A formação espontânea, a vida do grupo precedendo a administração, é rara. Não haverá muitos casos de agrupamentos que se converteram em vilas, impelidos pela fôrça dos acontecimentos. E, quando ocorre, é vista com desconfiança pelas autoridades, que, sabedoras do acontecimento, instalam nelas o aparato governamental, com a pressa e o sobressalto de quem reprime a insubordinação.

Nos dois primeiros séculos — até 1650 — não cuidava a Metrópole de esmagar a autonomia dos colonos e o ímpeto sertanista dos caudilhos. Alinhava-os entre os vereadores, vigiando-os com ôlho desconfiado, mas dêles se aproveitando para o alargamento do território, a criação de riquezas e o combate ao gentio. Os interêsses dêles e os da Metrópole coincidiam. Também a Coroa queria povoar, produzir açúcar e descobrir as minas, que a teimosa intuição dizia aos reis estarem escondidas no solo americano. Para lograr seus objetivos, abria-se larga esfera de liberdade aos particulares, tolerando-se sua arrogância. Quando as minas surgissem e houvesse riqueza sólida para tributar, as coisas mudariam, e a centralização viria com ardor marcial.

Depois de 1650, o soberano retira as atribuições que concedera aos particulares. Em suas mãos reagrupa-se a autoridade, que se diluíra no movimento sertanista. O estamento burocrático espalha seus funcionários

pelo Brasil, orientado pelo fiscalismo, apoiado nas cidades coloniais, prósperas e em constante expansão. A burguesia comercial, sempre mais rica e forte, alimentada com a intermediação e financiamento da agricultura, liga-se aos agentes reais. Inscreve-se nas câmaras, depois de muitas repulsas, e nelas age obedecendo aos governadores, já prepotentes e ciosos de suas prerrogativas. O governador do Maranhão, em 1662, adverte à câmara que, daquela data em diante, quem mandava era êle e mais ninguém.

Com a reação, as câmaras amesquinham-se, convertidas em auxiliares do governador. Na repressão aos potentados territoriais, que sustentavam sua autonomia não raro insolente, elas se enfraquecem. Acabara-se o tempo em que os governadores lhe fomentavam a expansão, com o fito de estimulá-las a cobrar tributos.

Nos primeiros tempos, as câmaras eram o centro da autoridade nas respectivas capitanias. As do Rio de Janeiro, São Paulo e São Luís do Maranhão lutavam contra os governadores, conseguindo até destituí-los, nas crises entre ambos os poderes.

As câmaras tinham patrimônio e finanças próprios, com independência do Real Erário. Eram proprietárias de terras, que lhes eram doadas no ato da criação, das quais reservavam uma parte para o *rossio* (para edificações, logradouros e pastos públicos), cedendo ou aforando as excedentes. As finanças provinham dos tributos que lhes competia arrecadar, dos foros, e dos tributos especialmente concedidos pelo soberano. Dois terços das rendas lhes pertenciam; o último têrço revertia ao Real Erário da Capitania.

Com a acentuada centralização, perdem a soberania, transformando-se em departamentos executivos. Assimilam-se — ou são assimiladas — à autoridade real, que, por meio delas, governa e administra, estendendo-se pelo vasto sertão.

A autonomia municipal, estimulada por motivos fiscais, é esmagada pelo fiscalismo.

III

No primeiro século, com o govêrno-geral protegendo o litoral, as turbulências foram de pequena monta. A colonização arranhava a costa, na célebre imagem de Frei Vicente do Salvador. Os colonos, preocupados com a emprêsa agrícola, não cultivavam dissenções com a administração, cuidando esta de proporcionar-lhes sossêgo para o trabalho.

A endêmica agitação nos sertões começa um século depois da colonização, na era do 1600. Não se deveu aos agricultores e aos senhores de engenho, em regra pacíficos. Nasceu de outra capa social, para a qual a propriedade rural era secundária, e que assentava seu poder no séqüito e na clientela militar, distinguindo-se pelos feitos contra o índio e na obra de devassar o sertão bruto. Era a camada dos *caudilhos,* poderosos potentados rurais.

Afora o pessoal da administração, não havia apenas os colonos. Ao lado dêstes, desempenhando funções públicas de guerra, viviam os cau-

dilhos. Apenas nos séculos XVIII e XIX, a riqueza territorial ocupou o primeiro lugar na vida da colônia, com a predominância do pastoreio, do açúcar, das minas e do café. Com exceção do norte, com centro em Pernambuco, onde, precocemente, a abastança, baseada no açúcar, definiu a posição social, no resto do território a categorização social não se definia pela riqueza.

Da estimação social, e a conseqüente elevação no domínio político, nos dois primeiros séculos, decorria a *aristocracia militar*. A integração nessa capa se processava pelo comissionamento da Coroa para adentrar-se no hinterland desconhecido, em busca de índios para escravizar, em demanda das minas, dilatando o território e a civilização. Agiam os rudes caudilhos obedientes à vontade do rei, toscamente investidos de fato e de direito, em entradas e bandeiras. Conscientes da sua fôrça, afastados da vigilância dos diretos agentes metropolitanos, extravasavam-se, não raro, em desmandos e tropelias. O rei fazia vista grossa à turbulência, empenhado nos mesmos objetivos dos chefetes militares — não havia, por enquanto, interêsses fiscais a proteger. Ao contrário, em suas guerras a Coroa os auxiliava, como ocorreu no apoio dado aos paulistas contra os emboabas. No século XVII, portanto, os paulistas antecipam, em dois séculos, "a rude aristocracia militar dos pampas".

Com os títulos conquistados no serviço do rei, depois do estágio militar, requeriam os paulistas os latifúndios, exibindo suas fadigas e dedicações. Ao contrário, no norte, a consideração aristocrática assentava sôbre a riqueza territorial, tendo escrito Antonil que o ser senhor de engenho é título de fidalguia.

Os trabalhos da guerra asseguravam-lhes a preferência para a ocupação dos postos de govêrno. Agentes reais na obra de devassar o interior, o trânsito para os cargos coloniais era natural e lógico.

> "Aristocracia de guerreiros — escreve Oliveira Viana — e não de plutocratas, os caudilhos do sertão tinham, justamente por isto, a preferência, reservada sempre a tôda e qualquer nobreza, para os cargos de governança. Inscreviam-se nos "Livros de S. Majestade", exibindo seus grandes feitos no sertão, as suas mais notáveis gestas de bandeirantes: um maior número de índios acaudilhados, ou uma cópia maior de "peças" apresadas, ou de malocas devastadas, ou de castelhanos desbaratados. O fato de serem pobres ou ricos pouco importava para isto [49]."

A caudilhagem, embrenhando-se nos sertões, longe da vigilância das autoridades reais, sobrepunha-se aos funcionários metropolitanos, desafiando-os com suas armas e com sua arrogância. Reforçava-lhes a independência a terra conquistada ao gentio e ao castelhano. Criam-se, com

49) Oliveira Viana — Instituições Políticas do Brasil — 1.° vol. — pág. 154.

essa disparidade, duas ordens distintas e separadas: a do litoral e a do interior, com seu conflito e suas diferenças, que, no século XX, Euclides da Cunha sentia viva e atuante. Impossível — e mesmo inconveniente antes de 1700 — a dominação dos governadores e funcionários litorâneos. Em meados do século XVII, inconformado com a autonomia dos caudilhos, Rodrigo César aconselhava, não sem amargor, "transigir para não ser desautorado", advertindo, com realismo e perspicácia, que o melhor seria não reagir aos agravos "principalmente porque, dispondo de grande poder e achando-se a grandes distâncias, nenhum mal se lhes poderia fazer".

Notam-se, portanto, duas fases da política real: primeiro, o estímulo franco, depois, a simples transigência, suportando os arranhões da autoridade. Chegaria o terceiro momento, por volta do fim do século XVII, de aberto desentendimento, com o conflito entre a voracidade fiscal da Coroa e a privatização do poder dos potentados. Ocorre a ruptura com a descoberta das minas e o desenvolvimento da riqueza pastoril, no Sul, e com o grande valor da atividade açucareira, ao Norte. A posição do rei, em Pernambuco, define-se pelo Recife, na guerra dos Mascates, ao lado da burguesia comercial, contra os senhores rurais, convertidos em caudilhos com a militarização da guerra holandesa.

No Sul, a última ação conjunta entre o rei e os caudilhos foi a guerra dos emboabas. Na realidade, os paulistas eram agentes reais, com o mandato de descobrir e apossar-se das minas. Depois dêsse momento em diante, a Coroa retoma o negócio e o entrega ao cuidado de funcionários próprios, mais profissionalizados como funcionários, e menos suspeitos de confundir a coisa pública com a propriedade particular.

Descobertas as minas, devassado o ouro à exploração, terminara a tarefa dos caudilhos. Mercê de sua audácia, e seus recursos, de sua clientela militar, o ouro saíra da terra, alucinando as cobiças. Agiram como auxiliares reais, à fôrça de estímulos e afagos, tolerando-se-lhes o autonomismo e os desmandos. Agora, porém, a Coroa deverá defender o interêsse do fisco, com a cobrança dos quintos e a regulação do garimpo dos diamantes. Intervém com presteza e violência, esmagando o sentimento de gratidão e as promessas antigas.

O patrimônio real sente-se ameaçado pela afoiteza dos descobridores do ouro. Mobiliza-se o estamento burocrático, ampliando os tentáculos pela vastidão da colônia, espalhando funcionários onde o Real Erário estivesse ameaçado. Os governadores alarmam a Metrópole, advertindo-a do perigo de evasão dos quintos, reclamando batalhões.

As autoridades descentralizam-se, dividindo-se as circunscrições administrativas. Em 1710, constituiu-se a capitania de São Paulo; dela desmembra-se, em 1720, Minas Gerais. Em 1711, é fundada a capitania do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Mato Grosso e Goiás são vigiadas por um capitão-general e seus batalhões. A ação dos batalhões penetra o sertão, vencendo as resistências a ferro e fogo. Ao lado da violência militar, a máquina administrativa insinua-se com a espionagem e o policialismo.

Nessa obra de resguardo do fisco — do patrimônio real — destroem-se, pouco a pouco, tôdas as autoridades locais. As milícias de recrutamento regional perdem a maior parte de suas atribuições, restringida a jurisdição dos capitães-mores pelo Regulamento de 1709. O Senado da Câmara perde a dignidade antiga, transformando-se em órgão executivo das altas autoridades da capitania. Multiplicam-se os têrmos, vilas e comarcas, com a divisão das fôrças dos caudilhos. Divide-se para governar e para centralizar.

A administração metropolitana, apressada e sôfrega em recolher tributos e quintos, instala-se com amplos tentáculos, na colônia. As peças do Estado português atravessam o oceano, firmando-se no litoral e nos sertões. Despreza-se a realidade americana, as peculiaridades locais são esmagadas: a disciplina da ordem pública portuguêsa, prestigiada pelos batalhões, foi transplantada, como carapaça fabricada sem as medidas do corpo. O Estado sobrepôs-se à sociedade, amputando todos os membros desta que não pudessem ser dominados. Acabara-se a criação espontânea, tolerada para a conquista do território e a descoberta das minas.

> A administração, dessa maneira importada, é uma carapaça "complexa, pesadíssima, que não está, pela enormidade da sua massa, em correspondência com a rarefação da população, que subordina. Perfeitamente adequada a uma sociedade que possuísse o grau de condensação e complexidade de qualquer sociedade européia, em fase adiantada de evolução, e flagrante a sua disparidade com uma sociedade, como a brasileira do período colonial, de fisionomia ganglionar, rarefeita, dispersa, em estado de dissociação. (..................................)
>
> "Quem quer que se abalance a estudar a evolução do organismo governamental no Brasil, ficará surprêso ao ver, logo nos princípios de nossa nacionalidade, no rudimentarismo das nossas feitorias agrícolas, um aparelhamento político digno de uma sociedade organizada e altamente evoluída [50]."

A administração brasileira, desde o comêço, e com o surto da reação centralizadora, desenvolveu-se dentro do quadro da portuguêsa, como ramo mais prolífico de funcionários. Nenhuma autonomia a oxigenava e a renovava: as câmaras permaneceram independentes apenas para construir pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal.

A sociedade americana, em virtude disso, não sentirá no Estado o protetor dos próprios interêsses, o defensor das atividades dos particulares. Será o detentor da violência, o impiedoso cobrador de impostos; a colaboração com êle repelirá os ânimos altivos, parecendo, apenas, obra

---

50) Oliveira Viana — **Populações Meridionais do Brasil — pág. 390.**

da cobiça de favores escusos ou cargos públicos. A plebe urbana e rural, e os senhores territoriais mais insubmissos, cultivam um oposicionismo difuso, inerme, amedrontado da reação draconiana. Cria-se um sentimento político de rebelião temerosa, que se cristaliza em curioso conflito interior, com a vontade animosa na propaganda, fraca na hora da ação, e arrependida na reação. Protótipo dêsse espírito é o Tiradentes, afoito na conspiração, desarticulando-se a revolução pela timidez dos comparsas; descobertos, todos se arrependem, como hereges convertidos à fé.

Ao Norte, guardadas as diferenças da origem social dos potentados rurais, o quadro é o mesmo. Depois de servir-se dos caudilhos para a expulsão do invasor, nos começos do século XVIII, "o rei muda de parceiro". Receosa da turbulência de uma aristocracia abastada e opulenta, consagrada ao exercício das armas, a Coroa alia-se à burguesia comercial, definindo a predominância do Recife sôbre Olinda.

O fenômeno pernambucano esclarece os novos têrmos econômico-sociais em que se afirmara a colônia. Com o aparecimento das cidades, o rei tem nos comerciantes os novos aliados para reprimir os senhores territoriais. A realidade americana reforçava a estrutura social da metrópole: o estamento burocrático, alimentado com os ingressos do comércio, experimenta maior surto com o advento dos centros urbanos. Na guerra dos mascates, na revolução de Vila Rica, e na própria Inconfidência, a burguesia comercial está ao lado dos burocratas, dos quais recebe os contratos de tributos, obras públicas, fornecimentos.

Repete-se, na América, a história de Portugal. Ao lado da centralização, porém, milita um govêrno já constituído e solidificado por três séculos de império. Luta, portanto, sem as incertezas e riscos dos tempos do Mestre de Avis, tendo, em seu favor, também, a afirmada concepção do Estado.

Com o movimento centralizador, revertem à Coroa as últimas capitanias. No século XVIII ela era senhora de tôdas as donatarias, apagando-se os vestígios de um sistema que, entregue à própria fôrça interna, talvez degenerasse em autonomismo de caráter feudal. O absolutismo ganhara a derradeira batalha no Brasil: a revolução de Avis completara-se sob os Braganças.

O govêrno português vencera o autonomismo americano, pacificando a colônia, abafando a genuína sociedade que se criara nas capitanias.

> "Lisboa, em primeira e última instância, durante três séculos com a sucursal da Bahia, ao princípio, e do Rio de Janeiro, depois, teve sempre o cuidado de conter os gestos brasileiros nas malhas da administração asfixiante do antigo regime absoluto[51]."

Impusera-se a submissão dos caudilhos. Êles renasceriam, entretanto, para a arrancada da Independência.

---

51) Sílvio Romero — Estudos de Folclore Brasileiro — pág. 108.

IV

As incursões sertanistas, organizadas com o objetivo de escravizar índios e descobrir as minas, obedeciam ao comissionamento do rei e de seus imediatos agentes. Desde a ocupação de Martim Afonso de Sousa, cogita-se de expedições que descobrissem o ouro e as pedrarias. A primeira investida chocou-se contra o gentio bravo, que dominava o interior, sem lograr vencer a área litorânea.

D. João III porfiava, com instruções e cartas, em assegurar-se da existência das riquezas metalíferas. No *Regimento* de Tomé de Sousa há a expressa recomendação de investigar as cabeceiras do São Francisco. Sob Duarte da Costa, a primeira expedição, comandada por um tal Espinhosa (1553), procurou cumprir o cometimento real. Já nessa época, o govêrno procurava associar, a seus fins, os particulares. Prometia-lhes o produto e a livre disposição dos tesouros encontrados, contanto que levassem a concessão da autoridade e se comprometessem a dar notícia do roteiro e dos sucessos da viagem. Outra tentativa, ainda de iniciativa oficial, mas à custa do expedicionário, com o concurso de um batalhão de cem homens aprestado pelo governador, foi organizada por Mem de Sá (1561). As cabeceiras do São Francisco e a Lagoa Dourada foram atingidas, sem que se confirmasse a lenda do ouro abundante.

O século XVI foi gasto em trabalhos estéreis e decepções, sem que se apagasse a obsessão das minas, que continuava a febricitar colonos, funcionários e até clérigos. Como resultado positivo contar-se-ia apenas a abertura dos caminhos do sertão, que o século seguinte aproveitaria. Do Norte nada se alcançaria, perdendo-se os sertanistas no rastejar inútil de lendas e informações fantásticas.

O caminho do Sul prometia chegar à serra das esmeraldas, que a imaginação popular situava em sítios diversos, como se ela se deslocasse ao sabor dos desejos e da cobiça. O primeiro passo positivo seria dado ainda no século XVI, fora da órbita visada pelos governadores, com a notícia divulgada pelo intrépido Brás Cubas de que o ouro se escondia nos sertões de São Paulo. Exibiu o famoso fundador de Santos amostras do precioso metal, documentando a afirmação. Seria a definição do roteiro a seguir, no século seguinte.

A Côrte não aceitava desânimos, guiada pela intuição que a cobiça infunde. Na primeira década de 1700 ela se prepara, administrativamente, para a grande arrancada que deveria vir. Nomeia D. Francisco de Sousa governador das capitanias do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Vicente, constituídas em distrito autônomo, com o título de *superintendente das minas*.

A iniciativa oficial documentava-se pela nomeação, em nome do rei, procedia pelo governador-geral do desbravador do sertão. Capistrano de Abreu transcreve a "carta de mercê" com que Mem de Sá investe

Vasco Roiz de Caldas da missão de descobrir minas [52], recebendo, como a expedição fôsse à sua custa e de sua clientela, o produto do invento:

> "e por me parecer, que dará boa conta de tudo o que lhe fôr encarregado, me concertei com êle para que fôsse com os ditos cem homens pela terra dentro a descobrir as ditas minas; e por êle Vasco Roiz de Caldas, e os ditos seus cem companheiros irem a êste negócio à sua própria custa, sem interêsse, nem prêmio algum de S. A., e me pedirem, que o ouro, ou prata, aljôfar, pedras preciosas, e quaisquer outros metais que ora vão descobrir fôsse o que trouxessem em sôldo para êles". ....

A escolha do chefe do grupo fazia-se entre a nascente nobreza militar — a caudilhagem — experimentada nas guerras contra os índios. Os caudilhos, chefetes de tropas, constituíam-se e se aproximavam como auxiliares do governador, que os mandava como "capitães", com o objetivo de afastar os selvagens das lavouras e das povoações, aprisionando-os e extinguindo-os.

No Norte e no Sul, a necessidade de defesa formara hábeis milícias rurais, criadas pelos governadores, conforme recomendava o *Regimento* de Tomé de Sousa. Armavam-se os colonos, eram êles providos de munições e soldados, para pacificar o sertão e resistir às incursões corsárias. Dêsse estado de guerra sobrenadam os mais aptos, que se distinguiriam como guerreiros. Manifestadas as virtudes bélicas, passaram a servir como soldados, desligando-se da agricultura — estava, nesse momento, constituída a capa, que se poderia chamar profissional, de militares. Os paulistas, desde logo, mostraram singulares virtudes para as novas ocupações, estimuladas com a proximidade das minas e dos índios das Missões.

A matéria-prima das entradas e bandeiras estava à mão, com brancos e mamelucos formados na rude escola do combate ao gentio. Inaugura-se, depois da notícia certa das minas e da sagração da capa militar dos caudilhos, a fase das bandeiras. O primeiro ciclo caracteriza-se como o do *ouro de lavagem.* Gravita na órbita litorânea, e começa com a colonização, indo até meados do século XVII. A iniciativa oficial é incontestável, na organização e estímulo das investidas [53].

Mas, a atividade era pouco rendosa e aleatória. O próprio govêrno dela cansou-se. Melhor tarefa viria a ser a caça ao índio e sua expulsão das terras colonizáveis.

> "Cansados da vida aleatória de bandeirantes (os paulistas) — escreve Capistrano — tinham-se transformado no correr do século XVII em conquistadores, isto é, orga-

52) Capistrano de Abreu — Caminhos Antigos e Povoamento do Brasil — 1930.
53) Oliveira Viana — Populações Meridionais do Brasil — cap. V, III.

> nizaram-se em partidos obedientes a um chefe o qual contratava com o govêrno pacificar uma região determinada, recebendo em paga parte dos prisioneiros feitos ou terrenos que ficam devolutos, ou postos, pensões e comendas. Dois dêstes conquistadores podem servir de exemplo: Estêvão Ribeiro Baião Parente, que pacificou os sertões do Paraguaçu e Ilhéus, onde a obscura e decadente vila de João Amaro, nome de seu filho, vagamente conserva sua memória, e Domingos Jorge, que derrocou o poder quase secular dos negros dos Palmares [54]."

Inicia-se o segundo ciclo das bandeiras — *o da caça ao índio* — que vai da metade do século XVI até os fins do século XVII. São dessa fase as lutas com os jesuítas e a conquista de Guaíra, onde se teceu a legenda de Antônio Rapôso, herói e bandido, conforme o ângulo em que é apreciado pela história. Ao combater o índio defendiam os bandeirantes a causa da civilização, e ao escravizá-lo atendiam à própria paga pelos serviços prestados. Agiam como contratantes do govêrno, não podendo ser confundidos com os aventureiros que, a sua custa e por conta própria, talavam o interior, animados pela cobiça, contravindo as ordens das autoridades coloniais. Com êsse ciclo começa, realmente, a expansão das fronteiras. No século XIX, na defesa da fronteira meridional, no litígio das Missões, com a Argentina, a ocupação paulista será o título principal de que se valerá o Barão do Rio Branco para advogar a causa brasileira.

O clímax do movimento sertanista foi alcançado com o *"grande ciclo do ouro"*, iniciado com a bandeira de Fernão Dias Pais, em 1672. Dessa época é a grande migração interna das populações da colônia e o afluxo de portuguêses, tumultuando a vida social do século XVIII. Povoa-se a região aurífera de Minas, Goiás e Mato Grosso.

O ouro atraiu tôdas as cobiças da época, fascinando o Norte e o Sul. No vale do São Francisco encontraram-se as correntes de população, vindas de São Paulo, com os bandeirantes, e da Bahia, em levas de aventureiros. Nesse ponto do território travam-se lutas ferozes, na disputa ávida da fortuna fácil.

A Metrópole, sabedora por notícia certa da localização das minas no interior inóspito e bravio, alicia os caudilhos paulistas, incitando-os à grande jornada. Promete-lhes cargos e patentes militares, honrarias e privilégios, sesmarias vastas e latifúndios enormes, para que tentem devassar os tesouros legendários e as esmeraldas encantadas. El-rei escreve diretamente aos potentados, como ocorreu com Afonso VI a Agostinho Barbalho Bezerra, envia mensagens às câmaras municipais de Santos e São Paulo. Mercê dêsses afagos, Bezerra organizou uma bandeira, que, entretanto, malogrou-se com a morte de seu chefe (1666), antes de ser atravessada a

---

54) Capistrano de Abreu — Caminhos Antigos e Povoamento do Brasil — pág. 225.

linha litorânea. Curiosa e expressiva é a carta do soberano a Fernão Dias, concitando-o a auxiliar Bezerra, acenando-lhe com honras e promessas:

> "Eu, El-Rei, vos envio muito saudar. Bem sei que não é necessário persuadir-vos a que concorrais de vossa parte com o que fôr necessário para o descobrimento das minas, de que envio a Agostinho Barbalho Bezerra, considerando ser natural dêsse Estado e que como tal mostre o particular desejo dos aumentos dêle, e confiado da experiência que tenho do bem que até agora me serviu, assim o faça em tudo que lhe encarregar, porque, pela notícia que me tem chegado do vosso zêlo e de como vos houvestes em muitas ocasiões do meu serviço, me fêz certo vos disporeis a me fazerdes êste. Êle vos dirá o que convier para êste efeito, encomendando-vos lhe façais tôda a assistência, para que se consiga como o bom fim que lá tanto se deseja, e que eu quisera vê-lo conseguido, o tempo e posse do govêrno dêstes meus reinos, entendendo que hei de ter muito particular lembrança de tudo que obrardes nesta matéria, para fazer-vos a mercê e honra que espero me saibais merecer."

O astuto rei vale-se de um jôgo perigoso, despertando brios nativistas, que, mais tarde, deveria sufocar. Serve-se dos caudilhos e ricos latifundiários, engajando-os ao ser serviço, fazendo-os gravitar na esfera dos propósitos do Estado, com sua colaboração. Não era objetivo da Côrte o mero estímulo aos particulares para uma obra de interêsse coletivo, como dizia el-rei, mas um trabalho público.

Com efeito, a bandeira não foi apenas uma organização particular, que se espalhasse pelo hinterland para dar fortuna a aventureiros. O bandeirante — embora perseguisse recompensas e riquezas — tornava-se chefe do grupo por virtude de investidura oficial, com atribuições e objetivos definidos e demarcados em um regimento. Seus poderes eram amplos, enormes, porém delegados da soberania real: julgar os crimes até a pena de morte, partilhar índios escravizados, etc. Seus atos eram sacramentados e formalizados com rígido aparato burocrático, acompanhado de escrivães e meirinhos. Ao lado do poder temporal, os padres, oficialmente integrados na bandeira, desempenhavam as funções eclesiásticas.

O bandeirante investia-se como verdadeiro chefe militar de sua grei, organizada em bases marciais. De sua gestão prestava contas, se excedesse a esfera da competência traçada no regimento, e não pelos atos legítimos da investidura.

A recompensa pelos serviços prestados recebia-se em títulos e cargos, e sesmarias, aquêles tanto, ou mais estimados que estas. Os requerimentos e pedidos lastreavam-se nas glórias da guerra, nas fadigas da conquista e no povoamento do êrmo inculto. As sesmarias, solicitadas para paren-

tes e apaniguados, concentravam-se, mau grado a proibição legal expressa, em única mão, criando enormes latifúndios.

Com êsse processo de recrutamento, a metrópole constituía, na colônia, um ramo do estamento burocrático, o qual, com a propriedade territorial, tenderia a privatizar-se. Quando a suspeita de autonomismo se concretizou, por volta dos fins do século XVII, a reação centralizadora deu o dito por não dito, o feito por não feito.

Frustrada a expedição de Bezerra, com sua morte, e a decomposição conseqüente da bandeira em Vitória, Fernão Dias, já ancião, ofereceu-se ao governador Afonso Furtado para prosseguir a obra do descobrimento. O velho potentado, com larga fôlha de serviços como caudilho, poderoso latifundiário, foi aceito com grande contentamento, recebendo a Provisão ou Carta Patente, de 20 de outubro de 1672, com o poder de chefe de sua grei, e o título de Governador das Esmeraldas. A investidura pública, e o honroso título, faziam-no auxiliar da emprêsa real das minas. O respeitado caudilho impôs o nome de seu adjunto e sucessor, nomeação que cumpria livremente aos governadores, cuja escolha recaiu em Matias Cardoso de Almeida, homem de tropa e cabedais. À bandeira incorporaram-se os parentes e amigos, que constituíam a brilhante aristocracia paulistana, temperada em muitos e porfiados trabalhos.

Havia bandeiras de caráter público, como as anteriores, e as havia como emprêsas particulares. Estas dedicavam-se à descoberta de latifúndios e conquista de territórios — e formavam-se apenas com a autorização governamental. Ao lado dessas duas, havia as clandestinas, organizadas por aventureiros e bandidos, que buscavam fortuna sem medir os meios, em desrespeito às autoridades. As primeiras são assim caracterizadas por um historiador:

> "Quando as expedições não eram emprêsas particulares de algum potentado, e sim dirigidas a um objeto de caráter público, quem as recrutava e organizava era o Govêrno, como se fôsse para uma guerra. O chefe e os oficiais saíam com patentes assinadas pelo Governador; e se chamava adjunto o que como substituto no comando reunia também o caráter de sucessor do chefe no caso que êste morresse ou abandonasse a comitiva. Esta patente dava o pôsto de Tenente-General da leva. Nestas a bandeira era do Rei, entregue solenemente ao chefe ou Governador, que ficava armado **Jus vitae et necis** sôbre a comitiva [55]."

O sistema de conquistar o território e riquezas por meio de particulares investidos em funções públicas, não foi usado apenas para caçar e expulsar o índio e descobrir tesouros. Empregou-se, também, para povoar e descobrir as terras existentes ao sul de São Paulo. As autoridades

55) Diogo de Vasconcelos — História Antiga das Minas Gerais — 1904 — pág. 34, nota 18.

instigam os caudilhos a fundar vilas, seja para proteger o comércio de gado, que se intensifica na época das minas, seja para consolidar a posse do território contra o castelhano, seja para congregar gentes, no interêsse fiscal da Coroa. No pleno ardor do ouro, no meio da febre das minas, os governadores comissionam particulares para, em nome do rei, tomarem rumo contrário da região das riquezas.

Opulentos latifundiários, provados na guerra, são convidados a afrontar o desconhecido, povoando o deserto. Domingos Brito Peixoto, rico potentado, abandona seus interêsses, em Santos, e funda Laguna. Correia Pinto é vencido na sua recalcitrância e vai povoar o deserto curitibano, recebendo a incumbência de construir uma povoação. Cumpre as ordens do Morgado de Mateus, dêsse modo traçadas:

> "Porquanto, tendo determinado, em virtude de ordens de S. Majestade, aumentar as povoações desta capitania, e tendo notícia de que na paragem chamada Lajes, sita no sertão de Curitiba, há terras suficientes para se estabelecer uma boa povoação, ordeno ao capitão-mor, regente do dito sertão, Antônio Correia Pinto, sirva de diretor, fundador e administrador da dita povoação..."

O povoamento obedece à conveniência de congregar populações dispersas e vagabundas, mamelucos, índios forros, que tumultuam, em regiões sem lei, o sossêgo da agricultura e do pastoreio. Fiéis à escola de D. Sancho I, o Povoador, os reis visavam vantagens fiscais, com a cobrança dos preciosos dízimos, que se obteriam se a autoridade fôsse organizada em núcleos, sedes de fiscais e administradores.

São Paulo, com sua nobreza de caudilhos, irradia duas correntes povoadoras: para as Minas e para o Sul. Os paulistas — reconhecia o Morgado de Mateus —

> "no seu real nome fazem tudo quanto se lhes ordena, expõem aos perigos a própria vida, gastam sem dificuldades tudo quanto têm e vão até o fim do mundo sendo necessário...
>
> "Tornam com gôsto o estado militar, oferecem-se para acometer perigos, e fàcilmente se armam e fardam à sua própria custa."
>
> (Carta ao govêrno da Metrópole, II-XII-1766.)

A incumbência conferida aos sertanistas pelos governadores, em nome do rei, não se realizava sem contrôle e sem fiscalização. Temia a Coroa, experimentada acêrca da sempre provável feudalização da vida rural, a privatização dos interêsses públicos. As travessias, em busca das minas principalmente, eram acompanhadas e vigiadas por funcionários metropolitanos, especialmente designados para essa tarefa. Dentro do remoto

sertão, as informações, roteiros e trabalhos sofriam meticulosa verificação, exame e pesagem. Tais operações faziam-se à socapa, sem despertar os melindres paulistanos, sempre à flor da pele, em vigorosas expansões de brio e pundonor.

Com o propósito de certificar-se dos verdadeiros progressos de Fernão Dias em demanda das minas, o soberano mandou o funcionário a serviço da Coroa, especializado nos negócios de minas, D. Rodrigo de Castelo Branco, encontrar-se com o paulista, investido da função de administrador-geral das minas.

> "Sua missão — escreve J. Lúcio de Azevedo — disfarçada em assistência ao cabo paulista, consistia realmente em assumir êle próprio a direção das pesquisas, de sorte que se não sobrepusesse a iniciativa particular à ação da Coroa, ciosa de futuros tesouros [56]."

Na carta do Príncipe Regente ao potentado, de 4 de dezembro de 1677, procura-se abrandar a vigilância com o caráter de assistência.

> "Pelas cartas que me escrevestes, fiquei entendendo o zêlo, que tendes do meu serviço; e como tratais do descobrimento da serra do Sabará-buçu e outras minas dêsse sertão, que enviastes amostras de cristal e outras pedras, e porque fio de vosso zêlo, que ora novamente continueis êsse serviço com assistência do Administrador-Geral D. Rodrigo Castelo Branco e do Tesoureiro-Geral Jorge Soares de Macedo, a quem ordeno, que desvanecido o negócio, a que os mando das minas de prata e ouro de Paranaguá, passem a Sabará-buçu, por última diligência das minas dessa repartição, em que há tanto tempo se continua sem efeito, espero que com a vossa indústria e advertência, que fizerdes ao mesmo administrador, tenha o bom sucesso, que se procura; e vós a mercê, que podeis esperar de mim, quando se consiga."

Essa missiva, modêlo de diplomacia e da arte de afagar paulistas, atesta o caráter oficial da fase do ouro. Suas conseqüências demonstram, também, a prevenção contra o funcionário profissional, que só aparecia nas horas do triunfo, depois de vencidas as dificuldades, por parte dos bandeirantes.

Desgraçadamente, quando D. Rodrigo chegou ao Sumidouro, o hábil Fernão Dias já era morto, ficando Borba Gato, seu genro, senhor das atribuições de govêrno da região de Sabará-buçu. O choque veio, explosivo e inevitável, no encontro do funcionário com o caudilho agente real,

---

56) J. Lúcio de Azevedo — Épocas de Portugal Econômico — pág. 306.

versando a divergência acêrca da competência administrativa: legítima discórdia de funcionários públicos. Na audiência marcada para aplainar o conflito, em ambiente de acirradas desconfianças recíprocas, D. Rodrigo é morto pelos pajens de Borba Gato, os quais, contràriamente ao avençado, estavam armados. A tragédia levou a Coroa a retrair-se, já tomada de sérias dúvidas com referência a seus instrumentos americanos.

O escândalo produzido pelo desagradável acontecimento veio provar a fôrça da lealdade ao rei. Não se produziu, como temia a Coroa, o rompimento entre os caudilhos e a metrópole. Aquêles comportaram-se como agentes reais, com a consciência de que seu poder era atributo delegado do soberano, decorrente das provisões. Além disso, o objetivo visado pelos bandeirantes estava no abrandamento da vontade real, que lhes proporcionaria títulos, honras e sesmarias. Divulgado o incidente em São Paulo, não se verificou qualquer movimento de solidariedade ao caudilho. Ao contrário, o crime de Borba Gato, embora praticado em circunstâncias não muito claras, foi enegrecido, receosos os potentados, seus parentes e amigos, de se acumpliciarem com o réu. A Câmara de São Paulo, onde era caloroso o prestígio de Fernão Dias, apressou-se, em 1682, a formular denúncia incisiva e formal contra o caudilho, que ferira as ordens reais. Estava bem vivo no espírito dos bandeirantes o sentimento de sua função de defensores da civilização, a serviço da Coroa.

A Metrópole não dispunha de recursos para prender e punir Borba Gato, recolhido ao sertão ignoto. Encarregou-se o paulista de punir-se, internando-se ainda mais no hinterland bravio, vagando longe dos núcleos de população. Desamparado da assistência dos parentes e amigos de São Paulo, refugiou-se entre os índios. Redobrou de solicitude, em seu áspero expatriamento, despido de tôdas as honrarias — castigo que deveria doer-lhe mais que o cárcere — para alcançar o indulto. Obteve-o, afinal, em troca da revelação do sítio das minas por êle descobertas, as chamadas minas do rio das Velhas (Vila Rica), que, desde então, ficaram amaldiçoadas, espalhando, no futuro, sinistra coorte de decepções e tragédias. Com o perdão, sua carreira de comissário real, utilíssimo pelos conhecimentos hauridos no castigo, reiniciou-se, para conquistar maiores honras e grandes mercês.

A breve notícia dêsses movimentos iniciais informa, com segurança, das características do descobrimento das minas e do povoamento. Obra pública, com o comissionamento de auxiliares americanos — essa foi a natureza das bandeiras.

Em prosseguimento a seu propósito de manter o domínio e o contrôle da arrancada colonizadora do ouro, a Metrópole divide a nova conquista em diferentes circunscrições administrativas e econômicas: Distrito do Ouro (região de Ouro Prêto, Mariana e Sabará), Distrito do Diamante e Distrito do Couro.

Os conflitos sangrentos dos emboabas e mascates aconselharam novos desmembramentos, que culminaram, em 1720, na criação da capitania das Minas Gerais. Essa providência obedeceu a uma preocupação urgente:

a concentração da autoridade, fortalecendo-a com batalhões, junto aos potentados, que, acoroçoados pelo apoio na guerra contra os adventícios e orgulhosos de seus descobrimentos, supunham-se donos exclusivos da região aurífera. Ocorreu que, em recompensa de seus duros trabalhos e fadigas — mas sem se desligarem da função de agentes reais, o que êles esqueciam — os paulistas ocuparam os melhores postos civis e militares, estando excluídos da proibição de 1701, referente à entrada de forasteiros. Executavam êles severa política de segregação, confundindo-a, não raro, com o proveito próprio, fechando os caminhos da Bahia e reprimindo o contrabando. Exerciam os cargos de guardas-mores, de importância capital na época,

> "por cujo fôro — esclarece Diogo de Vasconcelos — corriam os negócios únicos, e litigiosos sôbre a grande propriedade das Minas, em um tempo, quando nenhuma outra propriedade a bem dizer existia". (....................)
> "A guarda-moria — prossegue — era o instituto único e aparelhado, sob o qual todos os direitos e interêsses, inclusive os do Rei, vinham repousar [57]."

Nessas circunstâncias, o choque entre paulistas e forasteiros era o conflito entre a autoridade e os transgressores. Êstes, chefiados por um potentado hábil e engenhoso, Manuel Nunes Viana, conseguiram algumas vitórias. Os freqüentes conflitos demonstraram à Metrópole a fraqueza da autoridade, constituída apenas pelos paulistas. Daí os desmembramentos e a gradativa substituição dos americanos por funcionários reinóis.

Essa mudança não se fêz sem despertar ressentimentos.

Os paulistas foram exautorados, instituindo-se, acima dêles, outra camada administrativa e militar. Os americanos, além disso, iam-se habituando a exercer os cargos como coisas suas, estendendo excessivamente o campo da autonomia. Chegava o momento, portanto, de policiar a polícia, com a transplantação do estamento burocrático do Reino, que realizava severa triagem nos funcionários paulistas, aproveitando os assimiláveis e combatendo os demais.

Os primeiros governadores, conscientes das limitações de suas armas, transigem para governar. Para arrecadar os quintos — fim último da sua missão — procuram resolver as divergências em conselhos de contribuintes, as juntas, com a reunião dos mineradores e as câmaras. Na hora do desacôrdo, os particulares recorriam às milícias, sem oposição forte dos paulistas.

O regime de transação deveria, como decorrência da nova mentalidade, ter um têrmo. A repressão inaugura-se sob o govêrno de uma vocação de déspota, do estilo antigo dos Albuquerques, o lengendário D.

---

57) Diogo de Vasconcelos — História Antiga das Minas Gerais — pág. 254.

Pedro de Almeida, futuro Conde D'Assumar e Marquês de Alorna, que inicia seu govêrno, em Vila Rica, no ano de 1717. As Minas eram, nesse tempo, viveiro de motins e tumultos, coisa que era incompatível com êsse homem austero, cioso de sua autoridade. Em carta ao Rei, de 8 de janeiro de 1719, êle retrata a região e a si mesmo:

> "Vejo que nada se logra com o meu gênio, que é muito diferente do destas gentes, que por caminho nenhum se podem governar; só deixando-os à Lei da Natureza, que é o que até agora não lhes tenho consentido, e nem enquanto eu puder lhe o hei de permitir; mas, a experiência me vai mostrando, que cada dia posso menos; porque como nas matérias, em que devo usar de fôrça, me descobrem a fraqueza, e impossibilidade, ficam por êste modo inúteis as minhas diligências."

No zêlo pelo serviço do Rei, e no cumprimento da missão que se lhe confiara, o Conde denuncia a corrupção dos funcionários, não se detendo no receio de ferir os ministros da Igreja, que se haviam comprometido em contrabandos, associados aos mineradores. Firme no propósito de restaurar a autoridade, não faltam as sedições, que, já agora, são reprimidas a ferro e fogo, quando é possível; quando carece o governador de fôrça, vale-se do perdão e da transigência para novos assaltos mais tarde.

Substituem-se as autoridades, desarmando os potentados. A derrubada atingia, principalmente, a esfera militar. Protestam os caudilhos, notadamente com a sedição de Vila Rica, de 1720. Esta espelha o momento culminante, exemplar, de dois fenômenos convergentes: o desligamento moral dos potentados do conteúdo das suas funções públicas, que há muito se vinha processando, e a reação brusca da Coroa, cassando-lhes os títulos militares. Os paulistas já não eram fiéis à missão e à obra da Coroa, extraviaram-se em espúrias alianças com os mineradores, mineradores êles próprios mais do que funcionários. Evidenciaram o novo espírito na resistência à criação das casas de fundição.

O Rei ordenara ao Conde dar baixa dos postos aos oficiais de ordenança, onde não estivessem organizados os corpos. Deu-lhe ao mesmo tempo fôrças, pondo à sua disposição um têrço dos Dragões de Cavalaria.

> "Com estas medidas, tendentes tôdas a facilitar a execução daquela Lei (da criação das Casas de Fundição), exasperaram-se os potentados; e ainda que no Regime Absoluto não haja pròpriamente direitos adquiridos, sentiram-se com razão lesados, perdendo as patentes e os respectivos privilégios, títulos únicos que lhes conferiam nobreza, e representação política. Entrando de novo para a classe dos plebeus o que mais os irritava era a zombaria da gente miúda, ávida sempre de ver os grandes voltarem abaixo. Por outra,

> como os governadores tinham vivido na dependência dêles, julgavam-se agora desnecessários, e por isso sem a importância que afetavam, e de que tiravam partido [58]."

Embora abastados, a supressão do título quebrava-lhes a nobreza, que decorria da incorporação ao govêrno e não da fortuna. O Conde afirmava-se em mandar por si, com seus batalhões, dispensando o concurso dos potentados que preferissem seus negócios às tarefas do Estado.

Conseqüente com a orientação que lhe fôra traçada, baniu-se a justiça privada, que latifundiários e caudilhos praticavam em sua "gens", levando-a até à pena de morte. Para dar o exemplo, fêz prender e mandou julgar um senhor rural que matara a filha, em defesa de honra ultrajada. Pôs em execução, por outro lado, realmente em execução, um decreto de 1720, que consubstanciava velha disposição da monarquia, cujo fim era proibir aos vice-reis, capitães-generais, oficiais da justiça e da fazenda, o exercício do comércio.

As águas se separaram, com a ajuda da violência — de um lado, funcionários e puramente funcionários, do outro, a população de comerciantes, mineradores e agricultores.

A reação centralizadora encontrou no Conde de Assumar um enérgico executor. Os sertões foram pacificados, esmagados os potentados e caudilhos, seja incorporando-os à máquina administrativa, seja fazendo-os calar a golpes de baioneta.

---

58) Diogo de Vasconcelos — idem — págs. 332 e 333.

CAPÍTULO VI

TRAÇOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, SOCIAL, ECONÔMICA E FINANCEIRA DA COLÔNIA

I — ASPECTOS PRELIMINARES DA ADMINISTRAÇÃO E DO CARGO PÚBLICO NA COLÔNIA; II — OS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS DA METRÓPOLE, NA COLÔNIA; III — CLASSES DA COLÔNIA: A LUCRATIVA E A PROPRIETÁRIA, AS TRANSFORMAÇÕES E CONFLITOS INTERNOS; IV — O FISCALISMO COLONIAL, EXERCIDO PELOS MONOPÓLIOS E PELOS TRIBUTOS.

I

A administração da Colônia, dirigida pelo rei e sua Côrte, era confiada a diversos órgãos metropolitanos, que conduziam um vasto aparelhamento governamental espalhado na América. Enquanto a Inglaterra e a Holanda exploravam suas conquistas por meio de emprêsas privadas — orientando-se em ordem capitalista, constituindo a classe dominante na base do poder econômico, que impôs sua hegemonia ao Estado — em Portugal, por circunstâncias históricas largamente explanadas, predominou o capitalismo estatal, que, para exercer-se, desenvolveu o estamento burocrático.

Certo, não se constituiu, desde logo, uma rígida estrutura administrativa. O govêrno dos negócios, concentrado nas mãos do rei, tonificou e deu consistência ao cargo público, ao embrionário cargo público, cuja posse enobrecia seus detentores. Muitas etapas deveriam ser percorridas até ser atingido o sistema burocrático, desde o patrimonialismo à fixação do estamento.

Sem contar com a formação profissional, que, empìricamente, deveria aparecer com a necessidade — a função faz o órgão — a Coroa delegava poderes, aproveitando, para expressar sua vontade, os caudilhos locais. Isso quando êstes já se haviam desenvolvido, depois de um século de colonização. Desde a Idade Média, mas sobretudo desde a revolução do Mestre de Avis, no Reino, empregava-se o recrutamento, entre as camadas da população que se distinguiam na guerra e em lides particulares, para as tarefas de govêrno. Tècnicamente, é conhecido o processo como recrutamento ministerialista.

As *delegações* de autoridades serviram nas capitanias e nas atividades dos sertanistas. Sem estereotipar-se o particular em funcionário, recebia êle atribuições de ordem pública. Por sua vez, poderia transferir os poderes, provendo cargos de justiça e milícia — dentro dos limites da sua carta de nomeação. As *doações* configuravam êsse modo de administrar, tanto nas altas esferas como nos empregos mais humildes.

> "Verifica-se, dêsse modo — escreve um lúcido estudioso de nossa história — como a função pública, mesmo na sua forma embrionária, é o instrumento regalista da classe dominante [59]."

À categoria social privilegiada, a que se incorpora o titular do cargo, nomeia o referido autor de "patriciado administrativo", realidade que significa, na técnica weberiana, estamento burocrático.

---

59) J. Guilherme de Aragão — O Cargo Público na Sociedade Colonial — art. do jornal "A Manhã", de 9-4-50.

A conquista do cargo dá a seu titular consideração social, atribuindo-lhe a participação no monopólio do mando.

> "Em tôrno do emprêgo público — concessão, delegação de atribuições, dádiva do Estado — operava-se um movimento social aristocrático em três tempos: primeiro, a procura graciosa do titular; depois, a investidura no cargo; finalmente, a transformação do titular no influente. Na realização dêste ciclo, o cargo público tornou-se, desde cedo, chamariz de elites."
>
> E conclui:
>
> "Eis, assim, o cargo público entre duas realidades: a classe dominante a que êle se dirige com enderêço certo e a moldura legal que lhe dá, pelo menos em aparência, foros de moralidade administrativa. E entre o titular de um lado e a legitimidade da função pública de outro, o que avulta, em última análise, é o instrumento de graça e fixação da classe favorecida da sociedade colonial [60]."

Não havia, seja no Portugal do século XVI, seja nos primeiros tempos do govêrno colonial, a organizada hierarquia administrativa, legalmente estabelecida, obrigando as autoridades e o rei. Êste se dirigia diretamente às câmaras, aos governadores e aos potentados, subvertendo a ordem governamental, e desprezando os poderes intermédios.

As fronteiras entre a ordem pública e a particular eram confusas e só se afirmariam com a consolidação da idéia de soberania, fruto do Estado absoluto e do estamento burocrático. O agente do rei relutará em definir-se como funcionário puro, abandonando as atribuições mal discriminadas de representante patrimonial. A essa natural rebeldia hão de acrescentar-se, no Brasil, os obstáculos de uma aristocracia rural, que tenderia a ser autônoma, buscando restaurar os caracteres feudais. Os funcionários coloniais, apenas no século XVIII, persuadiram-se a extremar suas funções do exercício das atividades lucrativas e particulares. Sòmente com o decurso do tempo, e com a especialização que o exercício das tarefas administrativas confeririam, sòmente com o concurso dessas circunstâncias se definiria a distância entre os interêsses pessoais e a objetividade impessoal do cargo. Haver-se-ia de percorrer o caminho do patrimonialismo até a burocracia, a golpes de vigilância da Côrte portuguêsa, já madura e consciente da evolução que se traçara.

A escolha dos governantes e funcionários não atendia ao critério das capacidades, mas à afeição dos dirigentes [61]. É o sistema de captar partidários ou recompensar dedicações com o emprêgo público.

60) J. Guilherme de Aragão — Idem — Idem.
61) Sérgio Buarque de Hollanda — Raízes do Brasil — 2.ª ed. — pág. 212.

A tênue separação da esfera dos interêsses públicos dos privados, para completar o quadro, há de acrescentar-se a indiscriminação das funções e baralhamento dos poderes. A patente real fazia, em certas ocasiões, o bandeirante mais poderoso que o governador ou que um ouvidor. O serviço público demarcava-se por desordenado amontoado de ordens, alvarás e avisos, sem que um Código obrigasse seguir regime objetivo de atribuições, na forma, mesmo embrionária, do moderno Estado de direito. A vontade de príncipe obrava prodígios, revogando as próprias Ordenações com regimentos e cartas de doação.

Desde D. João I vigia a centralização do poder, irradiando-se da fonte única e superior: o rei. Não havia atribuições ínsitas fixas nos cargos; variavam elas de acôrdo com a determinação superior, proprietária de tôda a soberania. Os órgãos locais, depois de meteórico fastígio municipal, foram jugulados. No Brasil, aplicou-se o mesmo sistema, com variações mínimas, que não afetaram a validade do princípio. As capitanias obedeciam às ordens de Lisboa e administravam-se como entidades distintas. O governador-geral ou o vice-rei tinham poderes limitados à coordenação da defesa, não se havendo alterado, substancialmente, as atribuições insertas no Regimento de Tomé de Sousa.

A centralização americana obedecia ao princípio de afastar a possibilidade de núcleos fortes de autoridade local. Dividiam-se as vastas circunscrições em cidades e vilas, comarcas e capitanias, com a justiça e os agentes fiscais atentos às determinações metropolitanas. Evitava-se, dessa sorte, que a concentração de poderes autonomistas se emancipasse, por sua fôrça, da tutela de Lisboa. O princípio era dividir o poder para enfraquecê-lo.

O espírito fiscal orientava o domínio da administração e da política coloniais. Sua preocupação era haver mais, e sempre mais dízimos, quintos e tributos. Fiel a êsse objetivo repelia o cultivo do preconceito da uniformidade política, que, a se instalar na colônia, criaria um corpo nacional uno, capaz de resistir às imposições do fiscalismo sistemático. Cuida-se, portanto, da "integridade da colônia pela fragmentação do poder", na fórmula de Oliveira Viana. Precaviam-se os estadistas metropolitanos, ao contrário do que supõe o escritor citado, dos perigos extremos de tal política: o autonomismo latifundiário e municipalista. O município não alcançou a independência que lhe prenunciavam os primeiros tempos da colonização; a reação dos séculos XVII e XVIII, amortalhou-o na função subalterna de auxiliar da administração-geral, passivo, calado e inerme. O poder tumultuário e turbulento do latifúndio, ferido em sua representação política comunal, só veio a reanimar-se no século XIX, com a Independência.

Uma circunstância exterior, alheia ao movimento interno, proporcionou a unificação das capitanias sob o comando único, na América: a transmigração da Côrte. Os diversos organismos desarticulados não estruturaram, orgânicamente, o esbôço administrativo da nação, carentes do instrumento unificador dos países europeus: o exército permanente. As pres-

sões guerreiras eram periódicas e locais, sem lograrem aglutinar a defesa, em grande escala, em instituição própria e em um ponto comum. Sòmente depois da Independência, com a ameaça dos caudilhos platinos, tornou-se a defesa problema do corpo nacional. Será, então, o momento do exército permanente, com os auxiliares da guarda nacional, como corporação local, dentro do estamento burocrático.

O problema principal, consciente e planificado, dos políticos portuguêses será conciliar o centralismo fiscal com a tendência americana, autonomista e desintegradora. O excesso de base física, agravada por falta de transportes, que ainda mais alarga as distâncias, com um mínimo de população — será o quadro social da Colônia.

> "Os estadistas coloniais tentam resolver um grande problema de conciliação: a conciliação entre o princípio da unidade do govêrno e a tendência regionalista e desintegradora, oriunda da extrema latitude de base geográfica, em que assenta a população [62]."

Essa é a base, com as peças já definidas, da conjuntura política de tôda nossa história futura. Unidade do govêrno, confundida com a própria unidade nacional, assentada sôbre uma camada social estereotipada, de um lado, contra a vocação regional e autonomista das fôrças locais — serão as duas pontas do dilema que marcará o ritmo da atividade da Independência, do Império e da República.

II

Até o advento do govêrno-geral, os donatários regeram suas capitanias, de acôrdo com as atribuições que lhes conferiram as cartas de doação e forais, expedidos em respeito aos princípios das Ordenações Manuelinas. O Regimento de Tomé de Sousa alterou o sistema, lançando as bases, por dois séculos, de nova estrutura administrativa, coordenando a defesa e a inspeção das capitanias em um ponto central.

Ao lado da nova entidade, outra se afirmou com maiores atribuições, superintendendo tôda a arrecadação da Colônia e vigiando os abusos dos donatários. A figura do *provedor-mor,* com efeito, denunciou o real objetivo da centralização, seu móvel profundo, que era o cuidado aos interêsses fiscais.

As capitanias administravam-se de Lisboa por um órgão da Côrte: o *Conselho Ultramarino,* antigo Conselho das Índias, restabelecido com a Restauração, e subordinado a um dos quatro secretários do govêrno, o Secretário de Estado dos Negócios de Marinha e Domínios Ultramarinos. Os governadores deveriam prestar-lhe contas dos negócios das respectivas

62) Oliveira Viana — Evolução do Povo Brasileiro — pág. 211.

capitanias, enviando-lhe cartas por todos os navios que daqui partissem. Limitava-se o Conselho a conhecer dos assuntos administrativos e fazendários. Para as questões eclesiásticas, bens de defuntos e ausentes, e tudo o que se referisse às ordens militares de Cristo, Avis e São Tiago, existia a *Mesa de Consciência e Ordens*.

O Conselho regulava, em detalhes mínimos, os problemas que se apresentassem na Colônia, e determinava medidas para o futuro. Dirigia-se a todos os funcionários e agentes reais, sem distinguir ordem hierárquica, descendo aos pormenores mais insignificantes, que se baralhavam com os grandes propósitos da Coroa. Tanto concedia licenças para passaportes e para advogar, como dispunha acêrca da marca e qualidade do açúcar, tanto estipulava isenções de recrutamento militar como disciplinava o lançamento de foguetes.

As capitanias constituíram-se como as mais amplas unidades administrativas da Colônia. Com o govêrno-geral, a subordinação metropolitana, a reversão de muitas delas à Coroa, cortados os poderes majestáticos dos donatários, passaram as capitanias a ser classificadas em duas ordens. Segundo a importância da missão que lhes conferia a Metrópole, eram *principais* ou *subalternas*. As segundas subordinavam-se às primeiras, umbelicalmente, como a de Santa Catarina ao Rio de Janeiro; ou de forma mais frouxa, com maiores atribuições, como a do Ceará a Pernambuco. Os poderes dos governadores se conformavam a um padrão geral, com variações secundárias na extensão da competência. O título, porém, diferia: capitão-general e governador, nas principais; capitão-mor de capitania ou governador, nas subalternas.

Os capitães-mores e governadores subalternos não podiam conceder sesmarias. Apenas excepcionalmente se lhes concedia essa atribuição, como ocorreu com o governador de Santa Catarina, autorizado a fazer concessões de quarto de légua em quadro[63].

A capitania dividia-se em comarcas, em pequeno número, e estas em têrmos, com sede nas vilas e cidades. Os têrmos compunham-se de freguesias. A ausência de segura discriminação conceitual entre o poder civil e o eclesiástico, levou a administração a servir-se da circunscrição eclesiástica "freguesia", a qual formava a paróquia, para os misteres dos negócios civis. A administração civil pouco se distinguia, também, da militar; assim, as freguesias se dividiam em bairros, cujo papel principal se manifestava na organização das ordenanças. Funções judiciárias, civis, eclesiásticas e militares se distribuíam pelas mesmas circunscrições territoriais, distinguindo-se elas pela natureza dos agentes.

O supremo chefe da capitania é o governador, com a função principal de comandar as fôrças armadas. Sua posição é de cabeça da administração, com a qualidade de presidente nato dos órgãos colegiados judiciários e fazendários (juntas de arrecadação), embora não os subordinasse.

---

63) Ruy Cirne Lima — Pequena História Territorial do Brasil — págs. 39 e 40.

O governador-geral e, desde 1640 (regularmente após 1720) o vice-rei, não era superior aos governadores. Ao capitão-geral do Rio de Janeiro cabia o título de vice-rei, sem que a distinção honorífica significasse preeminência sôbre os demais. Era absoluto dentro de sua esfera de competência, não podendo, entretanto, imiscuir-se nos negócios internos das outras capitanias, cujo domínio cumpria ao Conselho Ultramarino, ao qual também êle deveria obedecer. Com o tempo, e sobretudo a partir de meados do século XVIII, suas atribuições e poderes foram aumentando por expressas delegações do rei.

A carta-patente do Conde da Cunha, de 1763, confere ao vice-rei autoridade ampla, afirmando o soberano que sua ordem deveria ser cumprida "como se por mim em pessoa fôra mandada". A única moderação ao seu império passou a constituir-se nas *Juntas Gerais,* espécie de Conselho de Estado *ad hoc,* composto pelo bispo diocesano, as mais altas patentes militares e as autoridades superiores da Fazenda e da Justiça. O Pe. Vieira, profeta antigo perdido na América, bradou contra o exagêro da fôrça do vice-rei, temendo-lhe os abusos. Conferia-lhe a referida carta — que veio alterar, no futuro, o govêrno-geral tradicional constituído com Tomé de Sousa —

> "todo o poder e alçada sôbre todos os generais, mestres de campo, capitães de fortalezas, pessoas que nelas estiverem e que forem nas ditas armadas e capitães das que lá andarem e forem àquele Estado (Brasil) e sôbre todos os fidalgos e quaisquer outros meus súditos de qualquer qualidade, estado ou condição que sejam, do qual em todos os casos, assim crimes como cíveis, até morte natural inclusive, poderá usar inteiramente; e dar-se-á execução às suas ordens e mandados, sem delas haver mais apelação nem agravo e sem excetuar pessoa alguma em que o dito poder e alçada se não entenda."

Outorgava-se-lhe, outrossim, competência para fazer e mandar, em relação à Fazenda, o que mais lhe parecesse conveniente e útil ao real serviço.

Circunscrições havia, determinadas pela peculiaridade de suas produções, nas quais o governador-geral e o governador da capitania não deviam interferir. Tais eram as Intendências do ouro e dos diamantes. Vedava-se-lhes, também, imiscuírem-se nos assuntos das Mesas de Inspeção.

O capítulo referente às fôrças armadas merece particular estudo. Distribuíam-se elas em três categorias: tropa de linha, tropa das milícias e corpos de ordenança.

A tropa de linha constituía o escol militar da Colônia, destacando-se pela inabalável fidelidade às autoridades metropolitanas. Era regular e profissional; compunha-se, geralmente, de regimentos portuguêses, com o nome do lugar onde eram formados: Bragança e Moura (estacionados,

no fim do século XVIII, no Rio de Janeiro), Estremós (estacionados em Santa Catarina, Parati e Angra dos Reis). O recrutamento colonial fazia-se apenas em caráter subsidiário, para completar efetivos, e só se permitia o engajamento de brancos ou de pessoas de côr clara. Essa tropa desempenhava o papel de guarda pretoriana dos governadores, utilizadas em missões de confiança, sobretudo por seu alheamento, familiar e político, da vida das localidades.

Como tropas auxiliares organizaram-se, desde o século XVIII em regimentos, que substituíram os antigos terços, as *milícias*. Formavam-se da população colonial, para a qual o serviço era obrigatório e sem remuneração. Comandavam-nas patentes regulares, que as instruíam e organizavam, ou, excepcionalmente, oficiais escolhidos entre a flor da população civil. O enquadramento fazia-se em base territorial, segundo as freguesias e bairros, e de acôrdo com a categoria social e profissional do povo. Na Bahia existiam como tropas urbanas, com diversos regimentos: Úteis (compostos de comerciantes e seus caixeiros), Infantaria (artífices, vendeiros e taberneiros), constituídos de pessoal branco; o Quarto Regimento, de pardos e mulatos; o Henrique Dias, de negros forros.

Havia, ainda, milícias para missões especiais, como a dos *familiares* e *capitães do mato,* com a função de, em tempo de paz, aprisionar e perseguir criminosos foragidos e escravos fujões.

As pessoas que nelas se incorporassem não abandonavam as ocupações regulares, nem sofriam as restrições profissionais do soldado de linha. No romance de Manuel Antônio de Almeida, retrato social da época, o herói, para casar-se e dedicar-se a uma profissão, arranja, com o sistema bem luso-brasileiro dos "pistolões", a transferência da tropa de linha para as milícias.

Os corpos de ordenança, finalmente, incluíam o restante da população, não engajada nas tropas de linha e milícias. Convém acentuar, neste passo, que tôda a gente moradora na Colônia estava obrigada ao serviço militar, dos 18 aos 60 anos, sem isenções nem privilégios preestabelecidos. Êsses corpos foram criados em Portugal, em 1559, e eram legalmente definidos, com o Regimento das Ordenanças, de 1758, que continha disposições especiais aplicáveis ao Brasil. Os oficiais saíam da sociedade colonial, em consideração aos serviços prestados ao rei e à posição de riqueza. Foi em virtude do expediente da incorporação de oficiais que a administração portuguêsa aproveitou a gente belicosa que combatera os índios, adestrada na guerra, para expandir a causa da civilização. A caudilhagem foi comissionada como serviçal do rei, disciplinando-se ao serviço da ordem e orientada pela disciplina militar.

O Governador e o Senado da Câmara do têrmo respectivo enlaçavam-se na obra de nomear oficiais superiores, distinguindo-se as pessoas com patentes militares. O capitão-mor (que correspondia ao pôsto de coronel na organização dos regimentos), o sargento-mor (equivalente a major ou tenente-coronel), e o capitão eram escolhidos pelo governador entre uma lista tríplice, organizada no Senado da Câmara.

Formavam êles uma fôrça local, que não podia ser afastada do lugar onde residiam seus efetivos. Não se constituíam pelo recrutamento, mas pelo arrolamento. Sua atividade limitava-se a exercícios periódicos, para a obra da defesa, em caso de ataque externo, ou na eventualidade de debelar comoções intestinas.

O papel que as ordenanças desempenharam, até sua extinção em 1831, é dos mais relevantes na vida colonial. Aglutinaram caudilhos e colonos, latifundiários e potentados, caçadores de índios, em tôrno do serviço do rei, congregando energias belicosas dispersas para acaudalá-las no proveito da causa metropolitana. Equivaleram, no período colonial, à Guarda Nacional na consolidação da Independência e da unidade nacional. A posição de oficial das ordenanças enobrecia e era empenhadamente disputada. A honra que significava perseguia-se à custa de sacrifícios de vida dos clientes e dos cabedais.

O desempenho do oficialato garantia a integração no estamento burocrático, que exercia o mando e irradiava prestígio. A derrubada dos oficiais das ordenanças — recorde-se — foi uma das causas principais da sedição de Vila Rica, em 1720. Equivaleu o ato a uma destituição aristocrática, praticada com rigor despótico. Êsse episódio, entretanto, revela a função social e política que lhes cabia: servir ao Rei, como agentes seus. Quando êles se dedicaram preferentemente aos interêsses particulares, consolidando-os com o prestígio das patentes, a reação teria de vir, como veio, separando o joio do trigo.

O Senado da Câmara ocupava a posição da base da pirâmide administrativa. Êle era a nobreza e os interêsses da população qualificada, na interpenetração dos problemas sociais e econômicos com os políticos. A sede localizava-se nas vilas ou cidades e estendia a jurisdição ao têrmo respectivo. O grande papel e a autoridade que desfrutaram no período colonial caiu notàvelmente com a reação centralizadora de 1700. Depois dessa quadra passaram à função secundária de auxiliares do governador, o qual não se acanhava de dar-lhe ordens sôbre quase tôdas as matérias políticas e administrativas.

No antigo direito português havia duas espécies de vilas: umas, anteriores à Reconquista, que entravam na organização do reino como cidades, instituindo os próprios forais, e, como senhoras de si, faziam-se representar na Côrte por procuradores; outras, ligadas ao Rei, que as constituía como senhor soberano da nação. O Brasil sòmente conheceu a segunda espécie — as vilas formadas pelo soberano nas terras da Coroa, na qualidade de Grão-Mestre da Ordem de Cristo. Não se criaram por si, fruto de movimento interno e orgânico, legislando próprias constituições, mas seguindo o regime preestabelecido das Ordenações Manuelinas e Filipinas.

Os arraiais fundados no sertão por bandeirantes, quando não eram apenas agrupamentos no interior dos latifúndios particulares, pertenciam ao domínio régio. Eram, de imediato, administrados por funcionários, que implantavam o Senado da Câmara, na forma do direito vigente. A tarefa

de semear vilas, entregando-as ao govêrno do Rei, caía na esfera da função pública dos sertanistas.

O poder real aparece, atuante e limitador da autonomia, já na forma de composição da Câmara. Eram seus membros: um juiz presidente, que deveria ser, de preferência, letrado, de nomeação régia, recebendo o nome de *juiz de fora,* ou leigo, eleito como os demais representantes, e chamar-se-ia *juiz ordinário.* Primitivamente, os juízes eram ordinários, eleitos, com a função de julgar os crimes e as demandas. Para conhecer dos recursos, existia um juiz deambulatório — o juiz de fora. D. Manuel, atendendo às reclamações acêrca do emperramento da justiça ambulante, fixou, nas cidades e vilas do reino, à custa da sua fazenda, o juiz de fora. Em Minas, e em alguns outros pontos da Colônia, mandou-os El-Rei às vilas que não fôssem sedes de comarcas, residindo, nestas, os ouvidores. Nas vilas que não tivessem juízes de fora presidiam os Senados das Câmaras os juízes eleitos que eram em número de dois, exercendo alternadamente suas funções por um ano, mês um e mês outro. Não recebiam remuneração, como os demais membros da Câmara, à exceção do juiz de fora. Completavam o corpo da Câmara, como eleitos, três, ou quatro em alguns conselhos, vereadores, e mais o procurador e tesoureiro.

A eleição processava-se por sistema indireto. Votava o povo qualificado — os homens bons — que formava a aristocracia local, de onde se depurava o escol dirigente. Formavam o corpo eleitoral os nobres de linhagem e seus descendentes, aqui fixados, os senhores de engenho, e a mais categorizada burocracia civil e militar, com seus descendentes. Volvidos dois séculos de colonização, à custa de rogos e insistentes petições, foram admitidos a votar, por expressa autorização real, os comerciantes ricos, que, pelo teor de vida, se assemelhavam à nobreza. Para votar e ser votado era imprescindível a inscrição nos Livros da Nobreza, existentes nas Câmaras. Com o cumprimento de tal requisito asseguravam-se privilégios, isenções e a possibilidade de exercício em cargos públicos. O recrutamento de nobres era permanente e contínuo, renovando-se, com a incorporação de novas levas, o estamento burocrático.

O tempo dos eleitos abrangia três anos, presidido o escrutínio pelo juiz de fora, ou, não o havendo, pelo juiz ordinário mais idoso. Os inscritos no *Livro da Nobreza* reuniam-se na casa do Senado da Câmara para indicar seus eleitores, que, separados em três pares formavam, cada qual, uma lista tríplice. Com os nomes mais votados, o presidente organizava três róis definitivos, que eram guardados em bolas de cêra, os pelouros. O sorteio daria, então, a última palavra.

Na deliberação de matérias de grande importância, sobretudo para resolver acêrca de aumentos de tributos, quintos, contribuições, que fôssem reclamados pelo governador, o corpo eleitoral entrava em sessão com a Câmara. Era a reunião da junta, quando o escol dirigente se mergulhava na nobreza que o constituía, para restaurar-se em sua confiança, renovando a autoridade.

O Senado da Câmara possuía patrimônio e finanças próprios. Pertenciam-lhe dois terços da renda e um têrço era destinado ao Real Erário. Cumpria-lhe nomear diversos auxiliares: o juiz almotacé, que fiscalizava o comércio de gêneros de primeira necessidade e zelava pela higiene e limpeza públicas; o juiz vintenário ou de vintena, um para cada freguesia, de igual alçada, em sua jurisdição, que os juízes de fora e ordinários. E outros oficiais, escrivão, síndico, etc.

As funções judiciárias e administrativas não se separavam de forma clara. Os juízes distribuíam justiça e desempenhavam funções administrativas; cerceavam a autonomia das Câmaras e sofriam o contrôle de outras autoridades coloniais. Com as Ordenações Filipinas, em 1603, o município perdeu as funções judiciárias mais importantes, reduzidas ao julgamento de ações de injúria verbal, pequenos furtos e causas de almotaceria. Distinguiam-se as esferas da administração e da justiça, em movimento que exprimia a complexidade e o amadurecimento do Estado burocrático. Editavam posturas e julgavam, como espécie de contencioso administrativo, as questões relativas às terras do seu patrimônio e às servidões públicas. Seria difícil determinar, com precisão, a competência privativa da Câmara, arrasada com as intervenções das outras autoridades, o ouvidor, o corregedor e o governador. Êste dirigia-se a ela em forma áspera, ordenando a colaboração em certas matérias, determinando obras públicas e fixando contribuições. De instrumento do povo, de expressão da sua vontade, convertem-se em armas do despotismo central. É a virada do 1700.

Os juízes de fora e ordinários, além das funções desempenhadas junto ao Senado da Câmara, exerciam o ofício judiciário. Representavam uma instância superior aos vintenários e inferior ao ouvidor da comarca.

Nos primeiros tempos de Colônia — como se observou — quase todos os negócios importantes eram tratados nas Câmaras, legislando elas sem limites. Seu poder chegou, em certas ocasiões, a contrastar com os governadores, ousando a êles sobrepor-se e destituí-los. É conhecida a altanaria, a arrogância mesmo, das Câmaras de São Luís do Maranhão, Rio de Janeiro e São Paulo. A reação reivindica a autoridade dispersa e transforma, de golpe em golpe, as Câmaras em simples executores das ordens superiores. A introdução dos juízes de fora significou funda transformação, aviltando a autoridade do juiz ordinário, filho da eleição popular. Em fins do século XVII são nomeados os primeiros para a Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco. Na Bahia a intervenção chegou ao achincalhe: os vereadores foram designados pelo rei. De sedes do poder local as Câmaras desceram à categoria de departamentos administrativos da capitania, meros executores de ordens.

No período colonial, salvo em pequeno interregno do domínio dos caudilhos, entre 1650 e 1720, as eleições não foram turbulentas e agitadas. Presididas por funcionários reais, cerceados os caudilhos pela investidura pública e limitados pelas autoridades, deram mostras de pacifismo e ordem. Os tumultos, as ásperas e violentas disputas eleitorais viriam, mais

tarde, depois da Independência, quando a vitória nas urnas significasse, realmente, o poder e o mando.

A organização judiciária e policial da Colônia, desde o alvará de 1557 e na forma das Ordenações, era cometida a órgãos disciplinados hieràrquicamente. Apenas com mais um século de atividade extremar-se-iam, rìgidamente, as atividades judiciárias das administrativas. Havia os juízes vintenários, ordinários ou da terra, de fora, ouvidores, corregedores, e nas Relações, os desembargadores. Outros existiam, de alçadas especiais, como os provedores, chanceleres, juízes de órfãos, curadores de ausentes, inquisidores, alcaides, etc., tudo uma complicada teia, que não tumultuava, sem embargo, a ordem das instâncias, definida pelos recursos cabíveis a cada espécie.

O ouvidor vinha a ser o antigo corregedor; sua jurisdição referia-se à comarca e aos têrmos respectivos. A nomeação dêle fazia-se por três anos, havendo, em comarcas mais importantes, como a Bahia e o Rio de Janeiro, um para o crime e outro para o cível, integrando as Relações.

O Tribunal de Relação da Bahia foi criado em 1609, com jurisdição sôbre as capitanias do Norte. O do Rio de Janeiro, que abrangia Minas Gerais e o Sul, só apareceu em 1751. As Relações funcionavam sob a presidência do governador, compostas de juízes com o título de desembargadores. Sua atividade apenas despertava-se em grau de recursos e seus poderes não se limitavam às funções judiciárias, exercendo ação administrativa bem caracterizada.

Na ocorrência de conflito de atribuição e de jurisdição, ou para resolver assuntos de interêsse geral, reunia-se o grande conselho da Colônia: a Junta Geral. Era a cúpula da organização governamental, composta das mais altas autoridades civis, militares e religiosas, com a presença dos representantes das Câmaras e do povo. Prevalecia, ao voto dos três estados somados, o do governador. O povo deliberante era, evidentemente, a nobreza, a ela se restringindo o conceito de povo nessa tôsca aristocracia monárquica.

A Fazenda Pública, durante o período colonial, fazia-se presente em tôdas as repartições da capitania e dos municípios. Cada capitania prestava contas diretamente à Metrópole, por meio do órgão local superior, a Junta da Fazenda (ou Tribunal da Junta da Real Fazenda, no Rio de Janeiro; Junta da Real Fazenda, em São Paulo; Real Junta da Arrecadação da Real Fazenda, na Bahia). Presidia-a o Governador e competia-lhe traçar as normas gerais das cobranças e da fiscalização nas entidades inferiores.

As arrecadações especiais faziam-se, entretanto, por órgãos próprios, sem dependência com o governador, mas, em geral, por êste presididos. Ligavam-se diretamente a Lisboa e de lá eram vigiados. Assim acontecia com a Junta de Arrecadação do Subsídio Voluntário, que se destinava a obter o pagamento do impôsto para a reconstrução de Lisboa; a Alfândega, para a cobrança dos direitos de importação; Tribunal da Provedoria da Fazenda, com as atribuições de procuradorias fiscais; Juízo da Conservatoria, com o fim de executar e fiscalizar os vários contratos adminis-

trativos: dízimos, azeite, sal, etc.; Juízo da Coroa e Execuções, Juízo do Fisco, etc., com jurisdições judiciárias e administrativas, tudo de mistura, sem nítida e rígida distinção.

Instituições outras ocupavam-se, ainda, de interêsses fiscais: Administração das Índias; Intendência do Ouro e Diamantes; Intendência da Marinha, para a política dos portos marítimos, armazéns e estaleiros; Mesas de Inspeção, que superintendiam o comércio do açúcar e do tabaco, com sedes na Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro; Conservatorias de Cortes de Madeiras, criadas em Alagoas e Paraíba, em 1797, e Ilhéus, em 1799, dirigidas pelos ouvidores das comarcas, destinadas a regular o corte de madeiras para a construção naval.

A administração pública presidia, regulava e intervinha em todos os serviços, particulares ou da Coroa, instalando repartições que os vigiassem. Ela estava em tôda a parte, atrás de seus dízimos, têrças partes, emolumentos, subsídios, contratos, cuidando das atividades lucrativas, quaisquer que fôssem, como negócios do Rei. A regulação da economia fazia-se, formalmente, pelas duras tributações impostas, e, concretamente, pelas intervenções, estímulos, privilégios, isenções e contratos.

O próprio clero integrava-se na atividade estatal, seja nos negócios civis, seja na função espiritual de fazer cristãos.

> "A Igreja no Brasil — escreve Caio Prado Júnior — se tornava em simples departamento da administração portuguêsa, e o clero secular e regular seu funcionalismo [64]."

Competia-lhe os registros de nascimento, casamento (anulação, "repúdio", constituição) e as estipulações do Concílio de Trento. Obedecia ao soberano, por intermédio da *Mesa de Consciência e Ordens*. A Ordem de Cristo, à qual o Brasil era concedido, governava-se pelo Rei, seu Grão-Mestre.

Elemento de principal importância era o auxílio que o clero prestava à política de colonização e redução do gentio, preparando a conquista com a palavra da fé. Os padres faziam cristãos, o Rei recolhia súditos. Foi preocupação da Coroa procurar converter, antes de qualquer outra ação, o gentio, e, pelo vínculo da cristandade, alcançar o trato comercial e a submissão social. Atesta João de Barros, nas Décadas, que, nas expedições da Índia, determinava o Rei, expressamente, que, ao comércio, deviam preceder os padres, conquistando os ânimos para o trato pacífico. A obra dos jesuítas, na colonização brasileira, iguala-se, ou supera, o vulto da dos bandeirantes, penetrando nos sertões, domando os índios.

Foi, na realidade, com os missionários que o português conquistou o gentio, preparando as veredas para o alargamento das fronteiras e a colonização pacífica. A mais avultada despesa civil, no tempo do primeiro

64) Caio Prado Júnior — Formação do Brasil Contemporâneo — 3.ª ed. — pág. 331.

governador-geral, era empregada no subsídio aos padres. Gastavam-se 6 500 cruzados, sendo 3 000 consumidos pelo Colégio da Bahia, 2 500 pelo do Rio de Janeiro e 1 000 pelo de Pernambuco. O acêrto e a clarividência dessa política foram demonstrados no futuro, durante todo o período colonial, que, mercê dos missionários, possibilitou o desbravamento do sertão.

> "Como sempre — nota J. Lúcio de Azevedo — a catequese era o prelúdio da submissão da raça inferior. Após o homem do Evangelho, com êles muitas vêzes, aparecia o soldado, e em seguida o colono traficante. O episódio da conversão tinha por desfecho a fazenda agrícola, o engenho, a servidão doméstica. Mais tarde foram os missionários a barreira que impediu a completa destruição do indígena; assim como êles também os que sempre advogaram a substituição pelo negro da África [65]."

Com o desenvolvimento da burocracia, empregada em regular a economia e a administração metropolitanas e coloniais, Portugal convertia-se em país de funcionários públicos. O mesmo acontecia no Brasil, cuja administração era apenas ramo da portuguêsa, estruturada na cabeça metropolitana. Quanto maiores os negócios, mais se estendia e complicava a máquina governamental; se aquêles decaíam, esta permanecia, fossilizando-se, alimentada pelo orçamento. Segundo cálculo aproximado, no século XVIII, Portugal gastava, da renda orçamentária de 10 000 contos, 7 000 no custeio das classes armadas e funcionais, 1 200 no serviço da Casa Real, e o restante em subvencionar comendas, a basílica e diversas repartições. Insuficiente o orçamento para outras despesas, tornava-se deficitário. O serviço do Estado, povoado de uma chusma sempre crescente de burocratas, tornava-se emperrado e tendia a ampliar seus tentáculos onde houvesse vida e produção. O regime da atividade particular sofria de asfixia, se quisesse fazer alguma coisa, requerer sesmarias, plantar, exportar ou importar.

Os cargos públicos, no Brasil, distribuíam-se para compensar serviços prestados ao Rei. Era um prêmio e um favor usando-se doá-los para amparar viúvas que os alugavam ou vendiam, ou para dotar órfãs, que os levavam como dotes aos maridos. Rodolfo Garcia refere casos em que se doavam empregos públicos às pessoas que casassem com as órfãs mandadas ao Brasil pela rainha D. Catarina de Áustria [66]. O sistema traía a origem patrimonial do Estado, em que o cargo público não sòmente visava atender uma necessidade do serviço, impessoalmente considerada, mas também propiciar rendas e ingressos à clientela inquieta dos postulantes. E, dentro dêsse espírito, o govêrno propôs-se, em 1758, com relação ao Bra-

---

65) J. Lúcio de Azevedo — Épocas de Portugal Econômico — pág. 257.

66) J. Guilherme de Aragão — O Cargo Público na Sociedade Colonial — art. do jornal "A Manhã", de 9-4-50.

sil, traçar novo critério para despejar a cornucópia da fortuna, assegurando-se contrapartida monetária. Resolveu vender os cargos, incorporando a renda à receita geral da Colônia. Leiloou empregos de justiça, fazenda e administração, mediante o pagamento do preço à vista e a prestações. Os cargos passariam aos compradores e seriam sucedidos por herança. Com isso pretendia-se, na Colônia, como já se fizera em Portugal, remediar a penúria do Tesouro. Os resultados foram pequenos, em virtude da resistência dos compradores de pagarem as prestações do fisco. Contudo, obtiveram-se grandes rendimentos nominais, e, em razão do número de cargos vendidos, verba apreciável em alguns exercícios. A Secretaria Geral do Brasil, por exemplo, conseguiu ser vendida por mais de trinta e dois contos de réis.

O sistema de mais amplo emprêgo, na distribuição dos cobiçados cargos públicos, foi o de galardoar serviços e premiar dedicações. Mercê dêles foi possível domesticar a turbulência colonial dispersa, congregando-a sob as asas do soberano.

Dentro da organização patrimonialista formava-se e afirmava-se o estamento burocrático, vencendo os óbices do excessivo arbítrio dos cargos, para estruturar-se profissionalmente.

III

A Colônia possuía estratificação social simples, clara de discernir, sem profundas complexidades. Ao lado do estamento burocrático, de ligação e origem metropolitanas, cujo estudo já mereceu o cuidado dêste ensaio, existiam as classes, que dêle se distinguiam.

As classes definem-se, segundo a técnica weberiana, que ainda neste passo será empregada, em dois pólos: o positivo e o negativamente privilegiado. Elas existem na medida da propriedade ou da carência de bens econômicos. A situação de classe determina-se pelo mercado, na referência a certa ordem econômica, que marca a posição externa de seus membros no quadro social e lhes assegura a possibilidade de dispor ou obter rendas, bens, interêsses lucrativos ou propriedades imóveis. O destino pessoal dos indivíduos que são abrangidos na classe ocorre com a valorização, no jôgo do mercado, dos bens e trabalho. De modo típico, caracterizam-se elas em três categorias: *classe proprietária,* na qual as *diferenças de propriedade* determinam de um modo primário a situação; *classe lucrativa* na qual as probabilidades da *valorização de bens e serviços no mercado* lhe determinam a situação; e *classe social,* na qual se nota um intercâmbio interno, pessoal e no curso das gerações, como o proletariado, a pequena burguesia e os proprietários e privilegiados por educação [67].

O problema, no caso brasileiro, será determinar qual a classe predominante: se a proprietária ou a lucrativa. Tem-se entendido — sem

67) Max Weber — Economia y Sociedad — Vol. 1 — cap. IV, e vol. IV, cap. IV.

razão em nossa opinião — que até o fim do século XVII, apenas uma classe existia no Brasil, a proprietária, em seus dois pólos. De um lado, os senhores territoriais, donos de terras, engenhos e fazendas; de outro, a população dos campesinos, trabalhadores livres, servilizados por relações de fidelidade, e escravos. Como elemento de produção, ùnicamente a terra contaria, com suas plantações e pastoreios. Entre os dois extremos, haveria a classe média de pequenos proprietários, dependentes, gravitando em tôrno dos latifúndios.

Em realidade, classes proprietárias, no aspecto positivamente privilegiado, são as que dispõem do monopólio da compra de objetos de consumo de preços elevados, da possibilidade de planejar as vendas, impondo o preço pelo volume de suas produções, do recurso de economizar capital, distinguindo-se, particularmente, por um teor de vida altamente custoso. Em vista disso, são rendeiros, sejam de terras, escravos, minas, barcos e outros valores. No lado oposto — dentro da mesma categoria — estão os escravos, devedores, "déclassés" e pobres.

A disposição de capital, que lhes assegura renda fixa, garante-lhes um modo de vida distinto, estabilizado, relativamente a salvo dos bruscos giros do carro da fortuna.

Tal classe, com a significação que se lhe traçou, não existiu, em forma influente, nos dois primeiros séculos de colonização. É um fruto tardio de nossa evolução social, aparecendo com a fixação da produção da terra, ensejando aos proprietários de fazendas e engenhos o absenteísmo na direção de seus negócios. Incrementou-se com a compra de terras, por parte dos comerciantes, que com isso se nobilitavam, não as explorando diretamente, arrendando-as ou cultivando-as à distância. Perseguiam a renda ordinária, e não o enriquecimento na faina agrícola.

Essa circunstância — da ausência da classe proprietária — é particular ao Brasil, onde a riqueza devia ser criada na terra bravia. Os colonizadores não encontraram, aqui, a plantação permanente, que pudessem explorar com a ocupação, arrendando as terras a juro e herdade. A situação é diversa da Europa, onde os conquistadores, pelo esfôrço das armas, se sobrepuseram, como classe que tendia ao feudalismo, sôbre uma economia já estável.

Na colônia americana, a colonização foi uma tarefa agrícola que saiu do nada. O sertão teve que ser desbravado, para, nas clareiras, ser cultivada a terra, em demanda da produção, com o fito dos lucros. Procurava-se o enriquecimento, "o monopólio da direção da produção de bens no interêsse dos fins lucrativos de seus próprios membros" e o "asseguramento de oportunidades lucrativas", que são os supostos da *classe lucrativa* positivamente privilegiada. A agricultura, como a indústria dos engenhos, como a exploração das minas, era uma emprêsa lucrativa. Nela se empenharam empresários agrícolas, produtores de açúcar, tabaco, algodão, ouro e diamantes, com o emprêgo pessoal e direto dos donos do capital. A seu lado, como associados, e dentro do mesmo espírito, floresceram os financiadores e prestamistas de dinheiro, os comerciantes expor-

tadores que adiantavam bens de consumo em troca das safras, e os armadores, que se beneficiavam do transporte, constituindo a mais rica classe de Portugal. A onzena, estimulando essas atividades, campeia livre, socorrendo particulares e os próprios agentes do govêrno. Na época de Mem de Sá (1557-72) era calamidade pública, e as visitas do Santo Ofício, na Bahia (1591-93) e Pernambuco (1593-95) receberam freqüentes denúncias, cujos crimes apuravam e puniam.

Essa classe se completa com seus membros negativamente privilegiados, os trabalhadores qualificados e braçais dos engenhos, técnicos em minas, livres e escravos. No meio estavam os profissionais liberais, caixeiros-viajantes, etc.

As duas categorias sociais não se mantiveram em compartimentos estanques. Interpenetravam-se tendo havido movimento de uma para outra: a classe lucrativa, imperante nos dois primeiros séculos, com a fixação da riqueza, incorporou-se, em grande porção, à proprietária. Uma circunstância influía poderosamente para deslocar o comando social de uma classe para outra: a introdução do braço escravo. Trazido por empresários, armadores e comerciantes, propiciou à lavoura o trabalho organizado, permitindo ao proprietário das terras aumentar sua emprêsa, dela se utilizando como renda, ausentando-se do cuidado efetivo ou erradicando-se nas cidades.

O escravo teve como conseqüência, também, ainda mais abater a classe média de camponeses e pequenos proprietários. Sem recursos para comprá-los, foram vencidos pela concorrência daqueles que o empregavam. Sem o concurso dêle, ainda, não podia instalar engenhos, empregando trabalhadores livres. Foram impelidos, dessa sorte, para as cidades, alinhando-se na *classe social* dos artistas, dedicados ao artesanato da pequena burguesia urbana.

Os empresários agrícolas formaram-se de colonos rurais e de senhores de engenho. A seu lado, como parceiros econômicos, desenvolvendo-se nas cidades, floresceram comerciantes e financiadores. Chegaram a se lhes equiparar em prestígio político, quando já no século XVIII caracterizaram-se como rendeiros e detentores dos cargos municipais. Alcançaram influência junto à burocracia colonial, a partir do século XVIII, disputando os postos nos Senados da Câmara, logrando inscrever-se nos Livros da Nobreza. Em 1703, os comerciantes conseguem do Rei o favor de inscrever-se às eleições de Olinda, e em 1707, obtêm a elevação do Recife a vila independente, na cidade onde dominavam pelo número, enriquecidos pela liberdade da usura nos tempos da invasão holandesa. Nessa época, os dois ramos — comerciantes e empresários agrícolas — se haviam distanciado, passando os colonos e senhores de engenho a classe proprietária, com os hábitos aristocráticos que lhes assegurava a qualidade de rendeiros. Os comerciantes viriam a predominar politicamente, aliando-se ao Rei, na obra de jugulação dos caudilhos territoriais, e receberiam a ajuda do soberano na guerra dos Mascates (1710). E a gente dos *sobrados*, como a nomeia Gilberto Freyre, desbanca a da *casa grande.*

> "Nos documentos do século XVIII, já se recolhem evidências de uma nova classe, ansiosa de domínio: burgueses e negociantes ricos querendo quebrar o exclusivismo das famílias privilegiadas de donos simplesmente de terras na direção das Câmaras ou dos Senados. Aventureiros enriquecidos nas minas, reinóis, dos chamados pés-de-boi ou pés-de-chumbo, bem sucedidos nos negócios, "marinheiros" que começaram vendendo alho e cebola, ou mascateando pelo interior e pelas ruas para terminarem **mercadores de sobrados** — são êsses os novos elementos, ansiosos de domínio [68]."

Há de incluir-se, na relação, os prestamistas a juro, banqueiros da Colônia. A êles, pôsto vedadas suas atividades, recorriam os administradores coloniais, a exemplo do Rei de Portugal, ainda no século XVI. O famoso onzenário João Nunes custeou obras públicas de defesa da costa, socorrendo o governador-geral da tardança do tesouro régio.

Os habitantes dos sobrados, constituindo-se em forte classe urbana, alteraram, ou contribuíram para alterar a fisionomia social da Colônia. Sua influência se fêz sentir em dois setores: comprando terras e engenhos, para se amoldarem aos hábitos dos senhores rurais, que desfrutavam de prestígio político, desmantelando o empresário agrícola, e transformando-se em rendeiros. Passaram de classe lucrativa para classe proprietária. Por outro lado, deram maior expressão à burocracia colonial, alimentando-a com ingressos e tributos, e, reforçando-a pela integração nela de seus rebentos, letrados das universidades portuguêsas.

Na época em que a classe comercial urbana tendia a prevalecer — no século XVIII — os empresários agrícolas, por influência da lavoura escravagista, já se haviam tornado rendeiros. Acentuou aquela êsse rumo social, adquirindo propriedades rurais, sem abandonar a cidade. Raramente um comerciante vendia seus interêsses para mudar-se ao campo, integrando-se na classe proprietária, lutando contra a classe de origem — quando havia acesa hostilidade entre as duas camadas, como na Guerra dos Mascates. Em regra, permaneciam nos sobrados, arrendando as casas de negócio, rendeiros de bens rurais e urbanos. Procuravam desviar as preocupações para a política, aproximando-se da administração, seja elegendo-se para as Câmaras, seja conseguindo empregos para os filhos bacharéis.

A conseqüência econômica dêsse estado de coisas, que ainda mais acirrava a rivalidade, era a dependência, sempre acentuada, da emprêsa agrícola aos exportadores urbanos, agravando-se nos tempos de crise, com as dívidas maiores. A terra tornava-se apêndice, nessas ocasiões, dos financiadores urbanos, seja pela venda de escravos, seja pelos fornecimentos

---

68) G. Freyre — Sobrados e Mucambos — 1936 — págs. 35 e 36.

a longo prazo. No segundo Reinado tentou-se, em vão, remediar o problema, organizando-se o crédito agrícola.

O estamento burocrático, que de Portugal se estendera ao Brasil, ganha incremento com o enriquecimento da burguesia urbana. Não se integrou esta naquele, senão que o reforçou, ajudando-a a burocracia com as fontes de negócios (contratos, privilégios, arrendamentos, fornecimentos) que lhe propiciava. Enquanto os empresários agrícolas, afirmando-se como rendeiros, abandonavam a classe lucrativa para se integrarem na classe proprietária, que aspirava evoluir para o estamento feudal, como estratificação própria hostil à burocracia e à sua camada original, o comércio percorria caminho oposto. Fiel a sua classe, agrupava-se em tôrno do estamento burocrático, procurando nêle ingressar, seduzido pela fascinação que lhe despertava, com a entrega de seus filhos. Muitos dos membros da burguesia comercial eram "cristãos-novos", cujos filhos transformavam Coimbra em "covil de heréticos".

Na reação centralizadora, El-Rei contaria, além da nobreza administrativa reinol e americana, recrutada pelas promessas de prêmios e com cargos civis e militares, com o apoio das cidades, dirigidas pelos mercadores. Foi-lhe fácil a disciplinação contra os senhores rurais e caudilhos, na América, contando com a máquina, já montada e experimentada, e com contingentes novos de burocratas e comerciantes.

A Colônia conheceu forte conflito social, latente e aberto, entre os senhores territoriais, cuja concepção de vida se aproximava do espírito feudal, liberal e descentralizador, e a classe mercantil. Era a hostilidade entre a classe proprietária, assim convertida pela prosperidade da lavoura, e a classe lucrativa. Com o apoio dado a esta pela administração real, aquela foi contida, atada, imobilizada. As coisas mudaram, porém, com a Independência, quando o estamento burocrático sofreu sério colapso interno, predominando, então, os senhores rurais, com o liberalismo agressivo dos recém-iniciados. Bateram, nessa época, os comerciantes, que se entrincheiravam no partido português, cuja alma era a velha burocracia colonial. O episódio mais dramático dessa luta foi a Guerra dos Mascates, que terminou com o triunfo da cidade comercial do Recife. O conflito se estenderá por tôda a história brasileira, ocupando o primeiro plano. Diante dêle desaparecem as pequenas rebeliões interiores das classes, entre dominados e senhores, como as rebeliões negras e as resistências dos indígenas à escravização.

IV

O estudo, embora sumário, da organização social e administrativa da Colônia deverá completar-se com algumas notas acêrca da economia, regime fiscal e financeiro adotado pela Metrópole.

A Colônia, frustradas as esperanças de encontrar no Atlântico uma nova Índia, constituiu-se como vasta emprêsa agrária ("colônia de plan-

tação"). Entregou-se a plantação a inúmeros empresários, estimulados para produzir bens tropicais, que obtinham crescente aceitação nos países europeus. As especiarias e drogas do Oriente alcançaram grande consumo, e, no seu encalço, seguiu o açúcar americano. Até 1650, aproximadamente, a Metrópole incentiva, liberalmente, a criação de engenhos e lavouras, moderando sua fome fiscal e intervencionista. A economia é regulada de forma relaxadora, abrindo campo à iniciativa privada, vigiada, entretanto, pela política ultramarina e pelos agentes delegados no Brasil. O único monopólio então em atividade era o do pau-brasil.

O Estado português recolhia as garras para acoroçoar o plantio e a produção, propiciando o calor de estufa necessário ao desenvolvimento da economia. Quando a riqueza brotou da terra, alterou-se sua orientação, preocupando-se com seus tributos e ingressos. Passa-se a não permitir o acesso de navios estrangeiros nos portos brasileiros, salvo aquêles protegidos por tratados especiais (Inglaterra, Holanda, França), mas, ainda assim, incorporados às frotas portuguêsas. Proíbe-se aos comerciantes estrangeiros estabelecerem-se na Colônia, reservado o comércio aos reinóis.

O sistema das navegações em frotas, ou comboios, não se empregava apenas com o objetivo de proteção aos corsários. Visava interêsses fiscais, com a obrigatoriedade de passagem pelas alfândegas, reprimindo-se, dessa maneira, o contrabando.

O Estado patrimonial português, desde tempos antigos, formou-se na concepção de que o Rei seria o maior comerciante, o maior agricultor e o maior industrial. Prevaleciam a atividade e os interêsses do tesouro real sôbre os particulares, que se articulavam naquele, com a liberdade econômica restrita aos movimentos do patrimônio público. Excluía êste tôda a concorrência, utilizando os recursos, fiscais e econômicos, que as situações exigissem. Quando a agricultura era a maior, se não a única, fonte de rendas, o Rei era o proprietário mais importante de terras, cultivando-as por si, ou por outrem, mediante foros e participação no trabalho alheio.

Exemplo antigo do sistema para anular a concorrência é o *privilégio do relêgo,* que consistia na proibição imposta aos particulares, de nos três primeiros meses do ano, venderem seu vinho, fartando-se o fisco em colocar-lhe a produção.

A atividade marítima faz do Rei comerciante, modesto com D. Fernando, o açambarcador com a abertura do império oriental. Tornou-se o maior de todos, participando na maioria dos negócios e reservando o monopólio de alguns produtos, os que mais rendiam.

A intervenção da Coroa opera-se com a direta participação no comércio e pela imposição fiscal de tributos. A Coroa enriquecia-se com o comércio, em três formas de atividade: pela cobrança de tributos; pelos monopólios, que podia arrendar; pelos privilégios concedidos a particulares, de, com exclusividade, explorar certas riquezas, mediante pagamento de uma contribuição. Êste último modo vem a dar no monopólio real.

A exploração direta dos monopólios não provou frutífera para o Rei, que a havia experimentado na Índia. No Brasil, apenas raramente foi

usado êsse processo. O pau-brasil, monopólio real, foi arrendado desde cedo, com alguns intervalos de exploração direta.

O impôsto e o monopólio, como observa Duguit[69], são limitações, da mesma categoria, e no interêsse fiscal, à liberdade de trabalho e à propriedade. No Estado moderno, entretanto, os monopólios públicos justificam-se sòmente para os artigos de luxo, o que não ocorria no antigo regime português. São formas, ambos, de regulação material da economia, podendo despertar ou sufocar determinadas atividades. Ambos, no tempo da Colônia, não ensejavam o prevalecimento do interêsse da economia particular, mas buscavam as vantagens do fisco. Obedeciam ao espírito patrimonialista, sob o qual se formara o próprio Estado, como realidade que se estratificou acima e à distância da nação.

A presença da Coroa, quer cobrando tributos, quer explorando os monopólios, era, em geral, posta em ação por meio de arrendatários. No século XIII, os tributos se concediam aos *conselhos* municipais, que os cobravam para o monarca. Mais tarde usou-se o sistema, que melhorou notàvelmente a arrecadação, de confiar a tarefa da cobrança aos particulares, estimulando-se o capitalismo comercial, que se enriquecia na parceria com o Estado. Proliferaram os famosos *contratadores,* os quais, geralmente, obtinham o negócio por arrematação. Caracterizavam-se pela constante infidelidade nos compromissos com a Fazenda. Habitualmente achavam-se em atraso, peticionando prazos e delongas para cobrir os alcances. Exemplo de uma figura dessa classe seria Joaquim Silvério dos Reis, arrematante das entradas (tributo pago por tôda a mercadoria que penetrasse na zona aurífera), desde 1782, e que em 1789 estava alcançado em 172 contos. A relutância dos contribuintes, o desvio de rendas pelo contrabando, além da má fé ou desleixo do contratador, levavam a essa situação, da qual se remia o devedor com algum favor extraordinário prestado ao Rei.

Quando o Brasil começou a ser explorado, Portugal já tivera farta experiência dos monopólios. Exercia o do comércio, para algumas mercadorias, e tutelava todo o sistema de trânsito, que era controlado pelo Estado. O monopólio comercial fazia-se com o arrendamento a particulares, seja concedendo-o a êstes, seja libertando as trocas, ficando a Coroa, porém, com a exclusividade da venda e redistribuição dos produtos. O monopólio da Índia, até 1570, obedecia ao seguinte processo: os compradores adquiriam livremente a pimenta nos portos da Índia, obrigando-se a embarcá-la para o Reino. As vendas faziam-se em Lisboa, por meio da Casa da Índia, bôlsa de mercadorias real, onde a Coroa especulava, auferindo lucros, particularmente, das retiradas livres que lhe competia fazer, por conta das dívidas aos comerciantes, que recebiam o pagamento com impontualidade e grandes atrasos. Com a liberdade de sacar contra o futuro, o Tesouro, em breve, cairia em bancarrota, endividando-se largamente.

69) L. Duguit — Manuel de Droit Constitutionnel — pág. 539.

Procurou-se, em vista disso, outro sistema, que se encontrou nos arrendamentos a particulares da gestão da Casa da Índia. Assim aconteceu nas arrematações de 1585, 1591 e 1596. Diversas modalidades havia para o arrendamento: usou-se, primeiro, adiantar o contratador ao Estado o preço do contrato, o que se mostrou inexeqüível pela carência de capitais disponíveis; depois, ao Estado cumpria fornecer os cabedais para o negócio, retirando os fundos de obrigações com juros, que se colocavam na praça.

A verdade, porém, é que o sistema dos monopólios levava o Tesouro a ousadas especulações, com prejuízos catastróficos. No século XVII, quando o Brasil começou a render, a Coroa preferia tirar seus ingressos dos tributos, usando apenas excepcionalmente da monopolização. O Fisco fêz-se voraz, ferindo a economia com a exploração sem entranhas, pelo excessivo dos impostos. Contudo, no correr da história, ao monopólio se voltou, por mais ou menos tempo. Algumas mercadorias lhe ficaram sujeitas, como o pau-brasil, tabaco, etc.

O comércio exterior do Brasil, embora não fôsse privilégio real, era-o nacional português. Com a estreita vinculação entre o soberano e a burguesia comercial, permanecia-se no Estado patrimonial, com a proteção da camada mais rica da classe lucrativa: dos armadores portuguêses. Na aventura da Índia, a maioria dos navios pertencia ao Tesouro régio, e os particulares, portuguêses ou estrangeiros, apenas podiam incorporar-se às frotas mediante licenças especiais. O sistema ùnicamente em 1808 deixou de existir, com a abertura dos portos. Deixou de existir ou foi transferido à Inglaterra, que foi no que resultou o sistema das pautas privilegiadas concedidas a êsse país, então senhor dos mares por sua poderosa frota.

O monopólio deu ensejo aos embates dos corsários e contrabandistas, que visitavam a costa brasileira, afanosos de fendê-lo. Foi êle também a causa da guerra holandesa, interessada a Companhia das Índias Ocidentais menos no território, que pouco valia, do que no comércio livre. "Era a guerra que a civilização reclamava", na justa observação de João Ribeiro. O sistema casava-se, na proteção que pretendia dar à nação, com as idéias mercantilistas então dominantes.

No século XVII, a exemplo da Holanda e Inglaterra, a Metrópole instituía as companhias privilegiadas, onde se associavam os capitais do rei e dos particulares, com o gôzo de certos privilégios de comércio. A primeira delas foi instituída no Brasil, em 1647, e era senhora do privilégio de comerciar em tôda a extensão costeira de São Vicente ao Rio Grande do Sul. A rica classe dos armadores, esteio da burguesia comercial portuguêsa, unida ao Rei, gozava dos favores da exclusividade, embora a Coroa tivesse o direito de retirar fundos, por conta dos lucros, sem nenhuma limitação. Conferia-se a si, por êsse meio, a parte do leão — abrindo, ao mesmo tempo, o flanco que iria fazer fracassar a emprêsa.

O privilégio conferia-lhe o monopólio no comércio de certas mercadorias, como o vinho, azeite, farinha de trigo e bacalhau. O prazo de duração da Companhia estipulou-se em vinte anos, prorrogáveis por mais

dez, não logrando viver, porém, mais de doze anos, malograda em virtude da insuficiência no abastecimento, que despertou o clamor dos colonos, feridos, também, pelos altos preços impostos. A dissolução da emprêsa causou forte sangria ao Tesouro Régio, que indenizou liberalmente os prejuízos dos outros sócios.

A Companhia do Maranhão e Pará (1682), organizada nos mesmos moldes, levou tão longe a sufocação aos colonos, que se chocou com a "revolta de Beckman", sendo, também, dissolvida.

Pombal persistiu na política das companhias privilegiadas, desmoralizando, com o malôgro, completamente, o sistema, que desapareceu em 1778. Deixaram atrás de si larga esteira de empréstimos, contraídos pelo Tesouro, que, para saldá-los, exauriu-se até a extrema miséria. Mal advertido com as experiências de 1649, 1680 e 1684, ou confiando demais em sua capacidade de estadista, o Ministro de D. José I funda a *Companhia Geral do Comércio do Maranhão e Grão-Pará* (1755) e a de *Pernambuco e Paraíba* (1759).

> "Elas tinham — nota M. Bomfim — o monopólio de todo o transporte, da importação, como da exportação, faziam o preço do que compravam e do que vendiam. Negociavam sem riscos. No justificar os privilégios de que gozavam, elas falavam a linguagem desembaraçada — de que não precisa, sequer, ter pudor .... "pretendia aumentar o seu lucro a custa do comércio .... o que não podia obter sendo êle livre". Tôdas elas pertenciam à gente de Pombal, que as organizava para serem reflexo da sua política, canal de distribuição entre os seus apaniguados, de que se colhia no Brasil. A junta e as direções pertenciam ostensivamente ao Govêrno, e tinham um caráter nitidamente político [70]."

A preocupação de assegurar o monopólio nacional, em quase tôdas as atividades, não foi abandonada, senão que se exerceu por outros meios. Traduzindo a fase patrimonialista do Estado, dedicado à regulação material da economia, havia severa política de proibições e permissões, no que ao comércio e indústria brasileiros se referia. A venda do sal era reservada, com exclusividade, a alguns comerciantes, sendo, desde 1665, proibida a produção no Brasil. Em 1647 decretaram-se medidas contra a fabricação de aguardente, por temer-se que ela fizesse concorrência ao vinho, a maior riqueza da Metrópole. Impedia-se, na Colônia, a produção de qualquer gênero que importasse em competição com as mercadorias de além-mar: assim como a oliveira, a vinha, e as especiarias do Oriente. Da mesma maneira se procedia com os artigos que se não produzissem em Portugal, mas por meio dêle fôssem negociados, como o ferro, que, se declarou, em 1668, não convir sua fabricação no Brasil.

---

70) M. Bomfim — O Brasil na História — pág. 363.

Mas, essa política de restrições pouco favoreceu a industrialização da Metrópole. Esta não logrou emancipar-se do ciclo comercial, fracassando a própria desvelada atuação de Pombal no sentido de fazer Portugal enveredar para o caminho das manufaturas, que enriqueceram a Inglaterra. Prêso ao comércio, o Reino permaneceu como Metrópole comercial, explorando o comércio de trânsito, dominado pela doutrina mercantilista.

Decepcionada com a política dos monopólios, a Coroa, sequiosa de largos ingressos, extremou-se na outra ponta da exploração patrimonialista: o fiscalismo. Na região das minas, como se verá, chegou, essa orientação, a tomar a tarefa de viver onerosíssimo luxo, cheio de perigos armados pelos agentes cobradores de tributos. Os tributos, recolhidos nas Alfândegas do Reino, foram sempre aumentados, esmagando, em certas épocas — e somados aos outros impostos — a produção nacional, que não podia concorrer com a estrangeira.

Na primeira década do século XVII, o Brasil era deficitário, maiores as despesas da administração e defesa do que a arrecadação total. Em 1607, o Secretário de Estado, Luís de Figueiredo Falcão, dizia ser menor a receita que a despesa 351$867 rs. A renda, nesse tempo, calculava-se em 54:400$000 rs., que se empregava, totalmente, na Colônia. O deficit aumentou sempre, agravado com as obras e trabalhos da defesa, que se deviam incrementar, dadas as tentativas dos holandeses de quebrar o monopólio do comércio, aqui estabelecendo seus empórios.

A receita, ainda em 1663, antes do ciclo do ouro, era principalmente alimentada com os dízimos. O estado de maior despesa que receita perdurou até o fim do século XVII. Bem verdade que não se computavam, como ingressos da colônia, os tributos auferidos nas alfândegas do Reino, e os lucros indiretos com a exportação.

O pau-brasil fornecia receita considerável. O primeiro contrato com Fernão de Noronha rendia quatro mil cruzados, aumentada, no arrendamento de 1602, para vinte e um contos anuais, que se pagavam em pólvora. Em 1802, essa fonte era avaliada em cento e vinte contos. Houve, portanto, progressivo aumento, e constante auferimento da renda.

A espoliação fiscal não decresceu com a descoberta das minas, senão que aumentou. Nos fins do século XVIII, havia tributos para tudo e na maior escala. O açúcar, uma das maiores riquezas da Colônia, cuja produção era livre nos dez primeiros anos e sujeita a metade do pêso fiscal nos dez seguintes, se o exportador era dono do engenho, no século XVI, sofreu nos séculos seguintes tôda a sorte de cargas tributárias. Segundo Antonil, na primeira década do século XVIII uma caixa de açúcar branco macho de 84$560 (inclusive tributos) pagava: por direitos do subsídio da terra, 300 rs.; por direito para o forte do mar, 80 rs.; por entrada no trapiche, 80 rs.; por avaliação e direitos grandes, 800 rs., e a 20%, 5$600; por consulado a 3%, 840 rs.; afora os direitos de comboio .... (4$900) e outras pequenas parcelas. Pagava, ainda, o donativo de 1662, para a paz da Holanda e casamento da Rainha da Inglaterra; e, mais tarde, o subsídio de 1799, para a reconstrução de Lisboa; e, para a saída, o

impôsto e pensão de 480 rs. Com as pesadas tributações, o produto brasileiro seria alijado do mercado, inevitàvelmente, com as quedas de preço de 1766 e 1789. A indústria mal-aparelhada não podia cortar nas despesas de produção, considerando, também, o encarecimento de escravo nos meados do século XVIII, quando passou a ser empregado, com a valorização conseqüente, na mineração. A Fazenda permanecia irredutível em suas exigências, faminta de ingressos — e nada se poderia esperar dela para baratear o açúcar.

O tabaco, em suas vicissitudes, mostra como a Coroa empregava o sistema do monopólio e das tributações, conforme lhe fôsse mais conveniente. Desde 1624 era monopólio real, representando apreciável fonte de receita. Um arrendatário encarregava-se do negócio, subarrendando-o a outros menores. Pagava 15% na Alfândega (valor arbitrado em 100 rs. por libra) e 3% na exportação. Em 1642 extinguiu-se o estanco, dobrando-se os direitos, para compensar os prejuízos. Treze anos depois, porém, foi restabelecido, subindo sempre as ofertas dos arrematantes, chegando a render, no comêço do século XVIII, por ano, cêrca de dois milhões e duzentos mil cruzados, receita maior do que os quintos de ouro.

As crises periódicas do Tesouro Régio, provocadas pela conjuntura do mercado internacional e pelo afoito comerciar, puramente especulativo da Coroa, aliviavam-se com arbitrários aumentos de impostos. Algumas dessas elevações, decretadas em caráter temporário, nunca mais se revogavam, como ocorreu, por exemplo, com o acréscimo de três réis no impôsto dos usuais, sôbre a carne e o vinho, em 1674.

Tudo se tributava ao máximo. A aguardente pagava 2$600 por pipa, além do subsídio literário. O couro, afora o dízimo, sofria o quinto do couro, mesmo para o animal vivo, meio real em libra de carne verde e cinco réis em cada couro, acrescidos de outros subsídios.

Na região das minas a gula do fisco acendia-se com o espetáculo das riquezas de ouro e diamantes, arrancando a pele dos contribuintes. Os gêneros que nela deviam ser consumidos pagavam *direitos de entrada,* espécie de impôsto de importação sôbre as mercadorias, classificadas em duas categorias: secos e molhados. *Sêco* era o não comestível e *molhado* o que se destinasse a comer e beber. Os molhados arcavam com 750 rs. para cada carga, medida avaliada em duas ou três arrôbas; os secos com 1$125 por arrôba. Um quintal de ferro manufaturado, constituído de ferramentas agrícolas, que custava no rio de Janeiro 5$000, vendia-se nas minas por 14$000 ou 15$000. O sal quadruplicava de preço, em relação ao custo no Rio, o mesmo acontecendo com outros gêneros. Acrescente-se ao quadro que os artigos de luxo entravam livres ou quase livres (meio por cento), incidindo o pêso dos tributos nas ferramentas e gêneros de subsistência.

A fria máquina de rapacidade tributária, empolgada pelos objetivos íntimos do patrimonialismo, gozava da antipatia de tôdas as classes produtoras. O estamento burocrático, que a dirigia, em seu afã de fiscalizar as cobranças, primava por desprezar as simpatias populares, arrimando-se

na violência para reprimir as reações fiscais. Expandia-se, sem amor ao incentivo da riqueza, em todos os campos, esmagando a economia particular em proveito das finanças públicas. Por dois séculos, a Coroa só via dízimos, direitos aduaneiros de exportação, direitos de importação, subsídio real ou nacional (sôbre a carne verde), subsídio literário (sôbre a aguardente e a carne sêca), taxas referentes a engenhos de açúcar e destilações, sisa (10% do valor das vendas de imóveis urbanos), e foros de patentes, selos, direitos de chancelaria, taxas concernentes ao sal, sesmarias, etc., etc. Com a Transmigração, a situação mais se agravou, com novas incidências fiscais, que deveriam suprir o desfalque do reino perdido.

As minas de ouro regiam-se por sistema especial, que se formara, desde longos anos, com o tradicional direito português. Pelas Ordenações, os veeiros, minas de ouro e prata e qualquer outro metal se contavam entre os direitos do Rei. Conforme elas expressamente estatuíam, nas doações de terras, não se compreendiam as minas. Segundo tradição imemorial, pertenciam à coletividade, que se encarnava na pessoa dos soberanos.

> "Podendo — nota Antonil — El-Rei tirar a sua custa, das minas, que reserva para si, os metais, que são o fruto delas; atendendo aos gastos, que para isso são necessários, e querendo animar aos seus vassalos ao descobrimento das ditas minas, e a participarem do lucro delas; assentou, como se diz no título 34 do dito livro 2.º das Ordenações, que de todos os metais, que se tirarem, depois de fundido e apurado, pagarem o quinto, em salvo de tôdas as custas [71]."

O *quinto* significava uma porção enfitêutica, sendo a data mineral concedida com o caráter de enfiteuse. Em virtude dessa caracterização jurídica do quinto, o produto e as atividades da mineração não estavam isentas das contribuições gerais, cobradas a título de tributos.

Para prevenir distúrbios, que são sempre de temer onde se disputam interêsses avultados, assentou-se um rigoroso processo de distribuição das datas minerais. O descobridor da mina ou ribeiro aurífero fazia jus a uma, privilegiada, de oitenta varas sôbre quarenta, que podia ser escolhida na melhor posição do terreno. Cabia-lhe, além dessa, outra, que recebia como mineiro, da extensão comum de sessenta braças sôbre trinta. Seguem-se as datas do rei e do guarda-mor. As outras distribuíam-se por sorteio, variando a extensão destas com o número de escravos que poderia o beneficiário empregar na exploração. A admissão ao sorteio dependia de requerimento ao Superintendente, cujo despacho custava uma oitava de ouro para si e outra para seu escrivão. A contribuição, legalmente taxada, deveria ser inesgotável negócio, fonte de corrupção sem côbro.

O rei não explorava sua data. Vendia-a a quem melhor oferta lhe fizesse. O negócio de compra e venda de datas, pôsto regulamentado, era

71) Antonil — Cultura e Opulência do Brasil — 3.ª parte — cap. IX.

usual e alcançara grande vulto. Os altos preços, que atingiam, dava lugar à mais desenfreada especulação, na qual entravam os prestamistas de dinheiro e financiadores, expandindo o campo à prática do pecado danado da usura.

A disciplina administrativa das minas, como aconteceu com quase tudo na Colônia, precedeu ao descobrimento. As autoridades foram implìcitamente nomeadas com a investidura conferida aos bandeirantes. O regime jurídico a que deveriam obedecer estava, desde muito, traçado, preparado pelas descobertas na América espanhola e pelas lendas e vagas notícias das minas brasileiras. Em 1603, o Rei espanhol promulgou o primeiro regimento, modificado e completado em 1618, com o assentamento dos princípios das Ordenações e com um código pormenorizado do regime das explorações. Já em reinado português, com a efetiva descoberta, outorga-se o "Regimento dos Superintendentes, Guarda-mores e Oficiais deputados para as Minas do Ouro", de 1702, que regeu a ordem jurídica e administrativa da Colônia, na região mineira. A legislação isolou a exploração aurífera das capitanias, cercando-a por um cordão de isolamento, criando a *Intendência das Minas,* cujo govêrno competia a um Superintendente. Subordinava-se, êste, diretamente a Lisboa.

Qualquer invenção de minas deveria ser comunicada à Intendência, cominadas severas penas aos desobedientes. O Superintendente, uma vez informado, designava o *guarda-mor,* para, deslocando-se ao local, proceder à demarcação e distribuição das datas minerais. O beneficiário deveria explorar o invento em quarenta dias, findo o qual prazo, devolvê-lo-ia à Intendência, para nova distribuição.

Das datas minerais nasceu a propriedade territorial, em Minas, sendo o povoamento o resultado da fascinação do ouro. A população era fiscalizada pela Guardamoria, instituição ligada aos mineradores pela natureza de suas atribuições.

A cobrança do quinto deu lugar ao mais empolgante movimento de agitações no sertão, onde se cruzavam as rebeliões e as violentas repressões da Coroa. As Ordenações obrigavam a marcar os metais, depois de fundidos, castigando o infrator, no Reino, com a amarga pena de degrêdo ao Brasil. Entre os mineradores, que dissimulavam o montante da pesquisa, e o Fisco, que a exagerava, travou-se luta acirrada, que se revezou em revoltas e opressões.

Com o propósito de bem cobrar os quintos, fixou-se a fronteira da zona aurífera, com a permissão de passagem ùnicamente por sítios determinados. Ao Norte, o acesso era fechado pelo Tenente-General Manuel de Borba Gato (no chamado Arraial do Borba), permitindo apenas o acesso do gado. A passagem da Bahia era também vedada. A luta dos emboabas atesta como era difícil, e quantas vidas custou, o acesso ao círculo de aço assim traçado. Todo o comércio devia ser feito pelo Rio de Janeiro, por cujo caminho, severamente fiscalizado, deveriam passar pessoas e mercadorias. Contra êsse sistema agia, solerte e contìnuamente, o contrabando, improvisando fortunas à custa do Fisco lesado.

Diversos modos foram ensaiados para arrecadar os preciosos quintos, com o uso de processos diretos e indiretos. A capitação dos escravos, com uma contribuição fixa sôbre cada trabalhador das minas, mostrou logo a extorsão, em que se baseava. Confundia o trabalho produtivo com o improdutivo e o preliminar, de resultados incertos. Empregou-se a capitação por habitantes: 4 3/4 oitavas de ouro por pessoa, excetuados os menores de quatorze anos e os negros do serviço pessoal dos funcionários, e mais uma contribuição que recaía em lojas, casas de comércio e mascates (de 8 a 24 oitavas). Na capitação por habitantes, o ouro fazia-se mercadoria de livre circulação. Êsse modo, além de opressivo, pesava sôbre o rico e o pobre, sôbre o mineiro afortunado e o sem sorte.

A avença completava os sistemas, distribuindo-se a carga do pagamento de certa quantidade sôbre as Câmaras, as quais cobravam-na dos municípios.

Com a criação das *Casas de Fundição,* todo o ouro deveria dar entrada nelas, onde se deduzia o quinto, fundindo-se em barras, marcadas com o sêlo real. Era a "quintação do ouro", que lhe conferia a virtude de circular livremente, punindo-se a mercancia dêle em pó ou em pepitas.

Em meados do século XVIII pôs-se fim à capitação e à variedade dos sistemas. Foi estabelecido um processo transacional entre as Casas de Fundição, erigidas nas quatro comarcas da capitania, e a avença anual mínima, fixada em cem arrôbas. Essa quantidade, se não fôsse atingida pela regular entrada dos quintos, completava-se pela derrama, que era a contribuição popular, imposta pelas Câmaras por todo o meio de novos tributos e aumento dos existentes. Esgotadas as minas, caiu em desuso êsse critério imoral, tornando-se sua aplicação sempre mais espaçada, não atingindo, depois de 1762, a quantidade das cem arrôbas. A Inconfidência demonstra o pânico que inspirava a derrama, pois a ameaça dela serviu para arregimentar os ânimos.

Nos primeiros tempos da exploração dos diamantes, adotara-se o mesmo princípio empregado para o ouro (1729 a 1740). A zona diamantina foi demarcada, constituindo o *Distrito Diamantino,* confiada a administração a um Intendente.

Em 1740 decidiu-se a Coroa pelo estanco, para pôr côbro ao aviltamento do preço no mercado europeu. A exportação era contratada com um concessionário, que se obrigava a adquirir certo número de quilates anualmente, a preço determinado. O comércio interno, no fim do período da contratação, cabia a um contratador, com exclusividade. A partir de 1771, a Coroa dedicou-se diretamente à extração — a *Real Extração.* Organizou-se administração especial, composta de numeroso corpo de funcionários, submetidos à *Junta de Administração Geral dos Diamantes,* presidida pelo Intendente. Não se subordinava a Junta às autoridades coloniais e exercia poderes despóticos, conferidos por seu Regimento, o célebre *Livro da Capa Verde,* monumento de tirania absolutista. A população aprisionada no território diamantino estava sujeita a tôdas as trucu-

lências e caprichos das autoridades, sem nenhum direito, mesmo o de pleitear em juízo, vedado, como estava, o exercício da advocacia.

Na zona aurífera, as sedições tomaram a forma coletiva, quase diríamos organizada. Elas saíam à tona, entretanto, apenas quando o desespêro da opressão atingia o grau máximo, porque — sabia-se — a repressão seria truculenta e cruel. Não haveria contemplações com os vencidos, salvo se êstes, batidos nas batalhas, ainda pudessem resistir aos assaltos supremos. Na região diamantina, o inconformismo também era geral e permanente. O pêso da vigilância não permitia, entretanto, movimentos amplos. Os infratores eram indivíduos isolados, os garimpeiros, cuja ousadia no combate à opressão destacava um ou outro tipo, que se tornava legendário, primando sôbre seu banditismo a auréola de valentia.

O fiscalismo, sob a forma dos monopólios ou das tributações arbitrárias, agravado pelo regime das proibições, operou a estabilização da economia. Os funcionários, componentes da nobreza administrativa, enriquecidos com os cargos e com a capacidade de peritos na "arte de furtar", acumularam grandes fortunas. Estas não encontravam aplicações produtivas, associando-se, em algumas vêzes, à classe lucrativa. Na maioria dos casos não eram devolvidas à circulação em empreendimento produtivos, senão que se ocupavam na monopolização de uma alta e custosa forma de vida. Em luxo e ostentação, ou em aplicações territoriais no Reino, serviam elas para, com a evasão, ainda mais empobrecer a Colônia, arrasada pela política da rapinagem fazendária.

CAPÍTULO VII

OS PRIMÓRDIOS DA INDEPENDÊNCIA

I — A TRANSMIGRAÇÃO; O REINO UNIDO, E AS CLASSES E ESTAMENTOS QUE LUTAM PELO MANDO POLÍTICO; II — A REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO BRASIL; III — A CRISE FINANCEIRA E A ADESÃO DO PRÍNCIPE À INDEPENDÊNCIA.

I

A reação do 1700 vencera, subjugando-a, a caudilhagem dos sertanistas e latifundiários. Ela abatera, pròpriamente, o rústico militarismo dos senhores rurais, seja daqueles que se formaram como agentes auxiliares da administração colonial, seja dos que, proprietários de lavouras e engenhos, fizeram-se chefes guerreiros, por ocasião da expulsão dos holandeses. O movimento centralizador da Coroa teve em mira podar os excessos políticos dos potentados, por dois processos contrários: absorvendo os elementos que se transformariam em puros burocratas e esmagando os que punham as atribuições delegadas a serviço de seus interêsses privados. Deslocou, dessa sorte, a rude caudilhagem para os confins de seus territórios, obrigando-a a ficar prisioneira de seus misteres rurais.

No século XIX, os senhores territoriais não dispunham de influência política ampla. Limitavam-se ao exercício dos cargos municipais, sem lograr marcar qualquer decisão no âmbito das capitanias e completamente ignorados na Côrte. Depois de mais de um século de atividade rural, lavrando canaviais, plantando roças, pastoreando gado e cultivando café, seu prestígio, que iria crescer, não mais se apoiava no valor das armas, nem no esfôrço das ousadas travessias no deserto. Sua fôrça não derivava dos cargos, das amplas delegações reais, que, em outros tempos, necessitava de ajuda na obra de dilatar o interior e defender a emprêsa agrária dos inimigos da terra e do mar. Não, a condição para estruturar a entrada na política colonial, os senhores territoriais a localizavam nas riquezas, que, já então, lhes proporcionavam rendas permanentes e fixas.

Portanto, não são os caudilhos que renascem, mas os colonos prósperos que procuram reencarnar-se nas funções dêles. Os proprietários agrícolas não são mais os empresários dos séculos XVI e XVII. Integram-se na classe proprietária, são rendeiros, e não raro absenteístas de suas fazendas; levam vida de luxo e ostentação, desvinculados do cuidado direto de suas plantações e engenhos. O negro — o braço escravo africano — teve um papel de capital importância no trânsito da classe lucrativa para a proprietária, do empresário preocupado com o lucro para o senhor territorial rendeiro. Isso importou, também, no amolecimento da fibra do antigo colono, que afrontara, no sertão, a soledade e os perigos para erguer sua casa e expandir as roças. A renda, sem o trabalho pessoal, alterou-lhes a fisionomia social e psicológica: as necessidades do luxo regulavam as despesas; a vida senhorial exigia o tom de vida, que se mantinha a despeito da calculabilidade dos lucros. Antigamente, a receita determinava a despesa, e muitos plantadores levavam vida espartana, para viver dentro de seus orçamentos. A nova condição inverteu os têrmos, acentuando a importância de uma

sociabilidade custosa, de luxo, que a introdução dos hábitos europeus ainda mais apurava.

No comêço do século XIX, antes da Transmigração, êles eram, no máximo, vereadores nas aviltadas Câmaras coloniais, que gozavam de autonomia sòmente nominal, oficiais dos regimentos de ordenanças e de milícias. Excepcionalmente, os letrados e militares, senhores territoriais pela origem, integravam-se em cargos civis e militares. Ocorria, então, conversão da classe proprietária para o estamento burocrático, e a êste, como ouvidores, brigadeiros, etc., serviam, sem guardar fidelidade à capa social que os formara.

O quadro administrativo que exercia, realmente, o govêrno da Colônia, seja na ordem civil, militar ou eclesiástica, compunha-se de portuguêses, que vinham da Côrte, onde pleiteavam, requeriam e compravam os cargos. O estamento burocrático, como resultado da reação centralizadora, tornou-se português, metropolitano, entrosado, em todos os detalhes, com a estrutura administrativa de além-mar. A separação entre govêrno e povo faz-se com o caráter de discriminação entre português e brasileiro. A estrutura de domínio era portuguêsa; a população dominada, embora rica, era brasileira. Êsse contraste preparará a contenda ideológica que irá manifestar-se no movimento da Independência.

Entretanto, a propriedade territorial não formou, espontâneamente, o ideal de uma pátria americana, una e grande. Sua ideologia, quando ela começou a predominar pela riqueza, era, apenas, autonomista, quiçá, separatista. O sentimento nacional foi tolhido pela organização da administração das capitanias, independentes umas das outras, sem vínculos entre si, senão que subordinadas diretamente à Metrópole. A Inconfidência dá clara idéia do estado de espírito que essa dissociação proporcionava. Seu obscuro ideário republicano cogitava fazer da capitania de Minas uma nação, sem que se houvesse preocupado com o resto do Brasil.

Ainda na época das Côrtes de Lisboa, os delegados brasileiros declaravam-se representantes das suas regiões e não do Brasil. Feijó proclamava, com solenidade:

> "Não há aqui mandatários do Brasil; os americanos neste recinto representam exclusivamente as províncias que os elegeram."

Os funcionários metropolitanos, mais que a população brasileira, formavam do Brasil o conceito de uma unidade. Foi a mudança da Côrte e sua conseqüência política, a elevação do Brasil a Reino, que preparou o sentimento nacional. Criado o centro americano de autoridade, teve o efeito de catalisar as fidelidades e as oposições em foco que comandava todo o país. Em tôrno do Rei emigrado passaram a gravitar os senhores territoriais, que nêle projetavam sua obediência ou seus descontentamentos.

A Transmigração foi recebida, no Brasil, com grandes regozijos e alegrias. Ela fêz cessar o estado colonial, acabando, de fato, com as dife-

renças entre a Metrópole e a América, com a abertura dos portos e a extinção das proibições econômicas. A elevação do Brasil à categoria de *Reino Unido a Portugal e Algarves* (1815) deu a forma jurídica e política à realidade da mudança da Côrte, reconhecendo uma situação de fato, projetando-a no interior, em tôdas as capitanias, como unidade do poder, e no exterior. O fato deveu-se à conveniência de ser Portugal ouvido no Congresso de Viena, elevando-se entre as grandes potências, pois, desde então, a importância da Metrópole decorria da lenda da riqueza americana. Ao mesmo resultado levaram, também, certas circunstâncias internas. A transferência da Coroa impôs aos brasileiros maior carga de tributos e contribuições, que se somavam ao vexatório fiscalismo colonial. As queixas, principalmente no Norte, onde a Revolução de 1817 viria mostrar cruamente o ressentimento, formavam vasto clamor público. As antigas alegrias e festas foram sendo esquecidas com os "encargos adicionais" (Armitage), que se impunham à população sobrecarregada. A equiparação política teria, assim, o efeito de distrair os ânimos exaltados, entorpecendo-os com os ouropéis de uma emancipação teatral. Êsse ato foi o esbôço da Independência, afirmando o território e o contôrno jurídico da nação.

Com a Transmigração colonial, os senhores rurais saem de seu exílio, deslocam-se do interior ou das cidades, onde viviam já como absenteístas, chamados pelo brilho da nova Côrte. A "Versalhes tropical", como a batizou Oliveira Lima, atrai, sobretudo, a gente do Sul, moradores de São Paulo, do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Cansados do desconfôrto de seus latifúndios, opulentos para sustentar a nova vida, erguem seus sobrados na Côrte, como já os vinham levantando no Recife, Bahia e São Paulo. Seu objetivo, depois do longo jejum político, é mandar, apropriando-se das posições civis e militares. Para isso vão ao Rei peticionar, com a arrogância dos opulentos, que já se fazem respeitar pelo dinheiro.

Suas aspirações chocam-se com a chusma de funcionários e fidalgos aspirantes a empregos públicos, pensões, etc., que acompanharam o Rei na fuga, na esperança de generosas recompensas. A nobreza administrativa vê com desconfiança essa migração de latifundiários, que lhe são antipáticos. Êsse primeiro encontro entre a aristocracia territorial e a nobreza burocrática acorda velhos rancores, que se azedarão mais no futuro, dividindo-se em ódios entre brasileiros e portuguêses. Apoiando a facção portuguêsa, existia a burguesia do capitalismo comercial, reverenciosa, com os lucros astronômicamente aumentados com sua lei de emancipação, a da abertura dos portos. Também essa classe queria predominar, e respondia com ódio ao desdém dos senhores territoriais. As três estratificações olham-se, medem-se e preparam-se para a luta, que se aproxima, o que definirá a posição de cada uma delas:

> "Essas três classes se defrontam, inconfundíveis e hostis, nas intimidades da Côrte, junto do Rei. Os **nobres da terra**, opulentados de engenhos e fazendas, com o seu his-

> tórico desdém pelos peões e mercadores. Os **mercadores,** conscientes da sua riqueza e da sua fôrça, suscetibilizados por êsse desdém ofensivo. Os **lusos transmigrados,** com a prosápia das suas linhagens fidalgas e o entono impertinente de civilizados passando em terra de bárbaros [72]."

A nobreza territorial invoca em seu favor a tradição de serviços ao Rei, nos trabalhos de conquistar o deserto, domar os índios e descobrir as minas. Capitalizam as fadigas dos caudilhos, dourando os brasões improvisados com as façanhas americanas. Cercava o Rei, e depois o Príncipe Regente, mais amigo dela, atraída, como diz Oliveira Lima, "pelo brilho da côrte real e pela sedução das honras, títulos e dignidades, de que ali (na côrte) se encontra o manancial [73]". Não pode emparelhar, em cultura intelectual e no conhecimento dos negócios públicos, com os burocratas da Côrte. A maioria dos senhores territoriais possuía apenas ligeiro lustre de humanidades, adquirido nos colégios de jesuítas. Vez ou outra, encontra-se um formado em Coimbra, mas, ocorre que, encastelado no cargo público, perde a ligação com a classe de origem. Êles brilham por outros meios, e não pelo lustre intelectual, sobressaindo com o espetáculo do luxo, da ostentação e da riqueza.

As duas falanges que buscam o poder compõem-se: de um lado, da opulenta aristocracia territorial, e, de outro, dos funcionários e comerciantes. Êstes, com novas fontes de lucros, aliam-se à burocracia, desejosos de privilégios, isenções e contratos, com a contrapartida dos financiamentos. Seus interêsses andarão sempre ligados, e formam, também, a parcialidade portuguêsa. Buscam a intimidade real, desejos de cargos e honrarias, querendo impor o mando na nova sociedade. A seu lado, vive o inquieto cardume de funcionários e aspirantes a funcionários, compondo-se, na palavra de um escritor malicioso, " de orçamentívoros, de burocratas, de pretendentes a burocratas, de pensionistas do Estado e de pretendentes a pensionistas do Estado".

A primeira semeadura real destina-se aos "orçamentívoros", que tinham afrontado a longa travessia, fiéis ao deslocamento do Tesouro. O Estado reorganizou-se, com a criação de novos departamentos e serviços, em todos se empregando os fugitivos de Junot. A chuva de dádivas satisfez quase tôdas as necessidades, que se exasperavam com a espera e os sofrimentos na terra bárbara.

Depois dessa larga e generosa distribuição de favores, chega a vez dos "honrados comerciantes" e dos arrogantes senhores rurais. Mas, a real mão não é mais a mesma, torna-se encolhida, cautelosa, na disposição de espalhar mercês e benefícios. Contenta-se em conferir honras sem repercussão patrimonial, engodando os beneficiários com títulos, que não se acompanham de poder e de dinheiro. Enquanto os comerciantes aspiram

---

72) Oliveira Viana — Populações Meridionais do Brasil — cap. II.
73) Oliveira Lima — D. João VI no Brasil — 2.ª ed. cap. XIII.

aos cargos civis, disputando-os com os emigrados, os senhores rurais manifestam acentuada preferência pelos postos militares, mais propícios ao mando. Voltam-se, ainda, para os grandes cargos, os que influem no govêrno do país. Já em 1818, êles assumem o primeiro lugar junto à fonte das graças, sobretudo com o aquinhoamento do maior número de cargos militares, ao ponto de o cônsul da França notar que os portuguêses "não são sequer considerados como irmãos cadetes dos brasileiros, ou de seus irmãos que habitam êste hemisfério".

As rivalidades se exasperam em grupos hostis, que vão alimentar partidos adversários. A denominação lhes é dada de pronto: lusos são os comerciantes e a nobreza burocrática, partidários da limitação das franquias autonomistas e da idéia da recolonização, contra os brasileiros, formados e apoiados pela nobreza territorial, com a bandeira autonomista e emancipacionista, agrupando-se, mais tarde, na facção liberal. O elemento brasileiro expandia-se, conspirava na concretização de seus propósitos; o campo de propagação foram as sociedades secretas, que eram antros públicos de agitação revolucionária. Os lusos reclamam o regresso de D. João VI e o restabelecimento do antigo regime das capitanias, derrubando-se o centro americano de autoridade. A luta dessas ideologias contrárias não cessa com a Independência; prossegue com a abdicação, começando a cair, bruscamente, com a morte de D. Pedro I. Os choques continuaram, partindo de duas sociedades, que orientavam os partidos: a *Sociedade Militar,* dos portuguêses, e a *Sociedade Defensora da Independência,* onde pontificavam Evaristo, Feijó, Vergueiro, e todos os liberais.

Do entredevoramento das três partes da sociedade, resultou o predomínio da nobreza territorial, da facção brasileira. Dominou incontestàvelmente depois do regresso de D. João VI, desagradando a nobreza burocrática, que, no que tinha de mais representativo, se recambiara para Portugal. Os grandes voltam silenciosamente, encobrindo o ressentimento, feridos pela desilusão; assim vão os mais experimentados homens públicos, os leais servidores de D. João VI, como o Marquês de Angeja, D. Francisco Teles, e outros. Os pequenos seguem-nos, seja pelo desacôrdo com nossa realidade, seja porque o Tesouro, na parte mais rica, mudara de sítio. Abertos os claros nos quadros do govêrno e da administração, D. Pedro preenche-os com os senhores territoriais e os comerciantes.

Com o predomínio da nobreza territorial, com a ascensão de sua bandeira emancipacionista, a Independência foi possível, com um sólido suporte social e econômico para fazer-se realidade. Mas, não foi só isso que lhe propiciou a eclosão. Cumpre realçar bem êste aspecto: o que decidiu a emprêsa foi a cisão que se operou na remanescente nobreza burocrática e na classe mercantil. Estas partiram-se, incapazes de romper com os suportes econômicos de sua orientação. Ficaram, na maior parte, ao lado do Príncipe, preferindo esquecer a lealdade para assegurar os empregos, cargos, pensões e honrarias, e no que se refere ao comércio, para continuar gozando dos privilégios, concessões e contratos.

Vencedora a causa separatista com o Sete de Setembro, os senhores territoriais pretenderam organizar o poder em seu proveito — era o que lhes assegurava o projeto de Constituição de 1823. A obra, porém, não era sòmente dêles; deviam repartir o poder com as porções da sociedade que lhe deram apoio. Vem, então, coerentemente a Carta Constitucional outorgada e transacional de 1824. Não a aceitaram de coração, como não aceitariam partilhar o govêrno com a resistente nobreza burocrática — e insistiram fazendo a Abdicação. Incapaz de organizar por si a ordem na Regência, elementos prestigiosos abandonam suas fileiras, incorporando-se ao estamento burocrático, para tomar o rumo do Segundo Reinado.

A classe territorial tentou criar o Estado de baixo para cima, afastando a película importada, que a esmagava. Lutou ela pelo ideal dos antigos caudilhos territoriais, definindo as côres do liberalismo, sem alcançar o domínio pleno. Essa ideologia, que veio das capitanias, continuará a fluir como corrente subterrânea, pressionando para vir à tona, e logrando vitórias incompletas, como a Independência, a Abdicação e a República.

II

Com a Transmigração, opera-se a reorganização burocrática da Colônia, aparelhando-se para transformar-se em Reino. Com D. João VI, em seus navios, vieram tôdas as peças do Estado português, que, aqui, foi meticulosamente refeito. O pouco de originalidade americana, na coisa pública, foi desprezado em favor da velha administração, que se expandira no Brasil, rigorosamente controlada pela Metrópole. O Brasil é dotado de todos os órgãos públicos do Reino sem que se atentasse a sua necessidade orgânica. É uma transplantação o que se verifica, sem que se respeite a nova sociedade. Nos atos de D. João VI — escreve Euclides da Cunha —

> "incluem-se todos os renovamentos das supérfluas velharias de uma sociedade desfibrada, em que a burocracia se tornará o ideal da vadiagem paga: a Mesa de Consciência e Ordens e outras, que nos forramos de citar, entre as quais uma Intendência Geral de Polícia, centralizando-se na Côrte, como se pela vastidão do Brasil um Pina Manique titânico pudesse alongar os braços de Briareu... E, mais nefasto ainda, despontando com a "Ordem da Tôrre e Espada", um prodigalizar famoso de comendas com tal cópia que, segundo Armitage, ultrapassaram as doadas por tôda a dinastia; iniciando-se nesta terra a mais achamboada das aristocracias e êsse dissipar de "honras" que tanto desaira a honra pura e simples" [74].

---

74) Euclides da Cunha — *À Margem da História* — 5.ª ed. — págs. 228 e 229.

Não há historiador que se não escandalize com a exagerada proliferação de entidades e repartições. Varnhagen, pelo mesmo diapasão de escritores do tempo da transmigração, diz que

> "parece ter-se começado por consultar o **Almanaque de Lisboa** e à vista dêle ter-se proposto o Marquês de Aguiar a satisfazer a grande comissão que o príncipe lhe delegara, transplantando para o Brasil, com seus próprios nomes e empregos (para não falar de vícios e abusos) tôdas as instituições que lá havia, as quais se reduziam a muitas juntas e tribunais que mais serviam de pêias que de auxílio à administração, sem meter em conta o muito que aumentou as despesas públicas e o ter-se obrigado a empregar um sem-número de nulidades, pelas exigências da chusma de fidalgos que haviam emigrado da Metrópole e que, não recebendo dali recursos, não tinham que comer".

Criavam-se órgãos de administração, não só para colocar os emigrados, cujo mêdo deveria ser recompensado, mas sobretudo porque o Estado não se compreendia sem êles, nem se saberia governar senão por meio dessa complicada teia. Tôda a máquina burocrática, construída em quatro séculos, transferia-se para o Brasil, de um golpe. Segundo a estimativa de um negociante inglês, então no Rio de Janeiro, o Tesouro alimentava cêrca de mil funcionários públicos e mil validos da Côrte.

O primeiro Gabinete de D. João VI compunha-se de três ministros: Negócios do Reino, Negócios Estrangeiros e da Guerra, e Negócios da Marinha e Ultramar. Logo depois foi criado um novo Ministério, desanexado do primeiro, o Ministério do Erário. Não se permanecia na mudança de Portugal para o Brasil, senão que se ampliava o campo governamental. A proliferação de entidades burocráticas operava-se ao lado de medidas liberais, que iam libertando a Colônia da escravização metropolitana. Era tudo de cambulhada, sem ordem nem nexo, a abertura dos portos e a liberdade de manufaturas e indústrias, a revogação do odioso ato de D. Maria I de 1785, a criação do Conselho de Estado, do Conselho Supremo Militar e de Justiça. Era a reorganização do Estado, reforçando-se a estrutura administrativa e afrouxando-se o contrôle das atividades particulares. Havia uma contradição nas duas tendências, que se resolveria com o predomínio da regulação estatal, resultado inevitável do extenso aparelhamento administrativo, cuja justificativa era intrometer-se em todos os negócios, públicos e privados.

Em 1808, mal desembarcando o Rei, foi criada a "Intendência Geral da Polícia da Côrte e do Estado do Brasil", dirigida pelo Intendente, que recebia polpudo ordenado do Tesouro. A Intendência possuía atribuições amplas, com o encargo de serviços municipais e de polícia administrativa e judiciária. Competia-lhe a apuração de arruamentos, abrir estradas, fiscalizar a edificação pública e particular, zelar pelo asseio das ruas, fisca-

lizar jogos e diversões públicas, passaportes e entradas de estrangeiros e, ao lado dessas funções miúdas, incumbia-lhe o trabalho de segurança pública. Exercia funções de um grande ministério.

O Brasil foi equipado com todos os detalhes burocráticos da sede do Reino. No ano de 1808 organizou-se o "Erário Régio" e o "Conselho da Fazenda". O "Arquivo Militar do Brasil" teve o objetivo de levantar mapas das costas e fortificações, projetar estradas, estudar a navegação dos portos e rios, etc.

A velharia, conhecida como "Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens", também foi instaurada na Colônia. Tratava-se de um tribunal, no qual, segundo o ato constitutivo, "se decidirão todos os negócios que ocorrerem, que por bem das minhas leis, decretos e ordens são da competência da Mesa do Desembargo do Paço e todos os mais que pertenciam ao Conselho Ultramarino (no Reino) e que não forem militares, porque êstes pertencem ao Conselho Supremo Militar"... e mais, "em todos os negócios de que conhece a Mesa de Consciência e Ordens (de Lisboa)", e os "que se decidirem na Mesa do Desembargo do Paço da Relação desta cidade, na conformidade do título 48 do Regimento de 13 de fevereiro de 1751".

A Relação do Rio de Janeiro foi transformada, com ampliações, em "Casa da Suplicação do Brasil", que "será considerada como Superior Tribunal de Justiça, para se findarem ali todos os pleitos em última instância", sem outros recursos, com a mesma alçada da Casa de Suplicação de Lisboa. Compunha-se de um regedor, um chanceler, oito desembargadores de agravo, um corregedor do crime, um juiz dos feitos da Coroa e Fazenda, um corregedor do cível, um juiz da chancelaria, um promotor de justiça, um ouvidor do crime e mais seis desembargadores extraordinários.

O aparelhamento judiciário ampliou-se constantemente e, em 1811, estabeleceu-se o "Juízo dos Feitos da Misericórdia do Rio de Janeiro", encarregado de prender, citar, penhorar, executar mandados judiciais e fiscalizar o tratamento dado aos presos. Não vale a pena mencionar os outros juízes ordinários, de órfãos, e muitos outros, que completaram o quadro da justiça local.

Além das entidades inúteis, puramente justificadas pela tradição e para empregar apaniguados, houve estabelecimentos que visavam o desenvolvimento do país, como: o Banco do Brasil; Junta de Comércio, Agricultura, Fábrica e Navegação do Brasil; Arsenal Real da Marinha do Brasil; Intendência e Contadoria da Marinha; e diversos estabelecimentos de utilidade para o Estado: Impressão Régia, Real Fábrica de Pólvora, e escolas superiores, de Medicina e Militar.

Com essa obra apressada de superposição de camadas administrativas, formou-se o Estado brasileiro, completamente estranho à nação e ao povo. Para tôdas as coisas havia repartições, que se dirigiam a uma realidade européia, trabalhada por outras condições. O divórcio, que desde o Govêrno-Geral vinha se consolidando, entre o Govêrno e a população, tomou, com a Transmigração, o caráter definitivo de uma carapaça que envolveu

a nação, impedindo-lhe os movimentos e a respiração. A sociedade, alheia aos negócios públicos, equacionados e resolvidos no silêncio dos gabinetes, não se politizaria. O Estado, por sua vez, confinado em compartimento sem o oxigênio das ruas e dos campos, não se renovará, por falta de eleições, de cultura política do povo e o do livre acesso dos cargos de direção, que imporiam melhoramentos salutares.

Aviltados e enfraquecidos os poderes municipais, não logravam vida própria para expandir sua vontade e desejos. Vez por outra, o movimento subterrâneo da gente rural ameaça surdir na superfície, para varrer a túnica estatal importada. A mão forte da nobreza burocrática detém-lhe o ímpeto, desviando-lhe a fôrça, hàbilmente, em proveito de seus interêsses centralizadores.

Com o propósito de alimentar o cardume faminto de funcionários, sempre aumentado pelos aspirantes sôfregos, era necessário aumentar e criar novos tributos. Para isso seria mister ampliar as fontes de produção, com a extinção das proibições das indústrias e manufaturas, com a abertura dos portos, medidas, de resto, inevitáveis com a simples transladação da sede do govêrno. O Brasil foi teatro de vivo surto econômico, imediatamente aproveitado para que o Estado criasse novas e mais avultadas receitas.

O quadro tributário em 1808, em suas linhas gerais, era o seguinte: a) tributos gerais: a dízima sôbre produtos agrícolas, pescarias e gado, direitos alfandegários de exportação e importação, e diversos outros, como selos, foros de patentes, direitos de chancelaria, taxas de correio etc.; b) tributos locais, incorporados às rendas municipais; c) os tributos especiais: subsídio real ou nacional (direitos sôbre a carne verde, os couros, a aguardente e as lãs manufaturadas); o subsídio literário; taxa sôbre engenhos de açúcar e destilações; e sisa de 10% sôbre o valor das vendas de imóveis urbanos, etc.

Todos êles sofreram, com a vinda da Côrte, sensível aumento. Outros foram instituídos, sendo de notar, especialmente: 400 rs. em arrôba de tabaco; a décima predial urbana, de casas ou quaisquer imóveis, atingindo as povoações mais populosas do interior; a meia-sisa, 5% sôbre a venda de escravos; a décima dos legados, herança e sisa dos bens de raiz; a taxa para os livros comerciais (Diário e Mestre); a contribuição da Junta do Comércio, adicionada ao açúcar, tabaco, couro, algodão; aumento da entrada de escravos para 9$600, e aumento, também, na entrada do vinho, etc.

O Banco do Brasil, cujos estatutos foram publicados em 8 de outubro de 1808 e a 12 constituído com o capital de 1.200:000$000, capital que foi integralizado penosamente, à custa de muitas promessas de baronatos e comendas, tinha o fim manifesto de servir às necessidades do govêrno. Portugal não tinha dinheiro para emprestar e não podia pedi-lo a ninguém; precisando dêle para suas necessidades normais, e sem se poder suprir pelos tributos e monopólios, deveria emitir papel-moeda. Fundou

o Banco, o qual poderia emitir, sem outros limites que a "necessária cautela", cìnicamente estampada no decreto que o fundou. O Govêrno passou a ser o dono do crédito — abrindo-se nova porta para a regulação da economia, com os bilhetes emitidos pelo Banco, pagáveis à vista e ao portador, circulando como moeda, garantidos, legalmente, com o lastro metálico. O instituto de crédito operava com o desconto de letras de terra e de câmbio, sôbre depósitos, saques para o estrangeiro, e de uma para outra capitania.

Em benefício do Banco do Brasil dois tributos foram criados, para auxiliá-lo, pois contava-se que a especulação sòmente não lhe daria solidez: a) o impôsto em benefício do Banco do Brasil, de 12$800, recaindo sôbre cada negociante, livreiro e boticário, sôbre lojas de ouro, prata, estanho e artigos de cobre, etc., isentas apenas as lojas de barbeiro e sapateiro, e b) a taxa suntuária, que se cobrava sôbre cada carruagem de quatro e duas rodas, que atingia 12$000 ou 10$000; lojas de mercadorias, de oficiais, etc.; navios, variando a taxa em relação ao número de mastros, de 12$800 a 6$400; e 5% da compra dos navios.

O Govêrno foi o maior cliente do Banco, pagando juros sôbre as notas que autorizava emitir. O capital subiu, em 1825, a 3.600:000$000, e as notas em circulação, em 1828, atingiram 21.574:920$000.

> "Em 1829, as suas notas, que nunca tinham achado trôco em metal, passaram a ser francamente papel-moeda. Pode-se mesmo considerar que nesse ano terrível foi lançada a pedra fundamental do arranha-céu da emissão, em adiantada e permanente construção, inaugurando-se conjuntamente o primeiro mausoléu de crédito bancário no Brasil [75]."

Nova fonte de ingressos abre-se ao Govêrno, financiando suas empreitadas e seus gastos, com a emissão. Falido o Banco, o Tesouro fará, por sua conta, os lançamentos de papel-moeda, criando-se recursos mais amplos que os monopólios e tributos. Como se observará, o preconceito metálico arruinará o primeiro instituto oficial de crédito. Depois, afastado o óbice, entrar-se-á na imoderada política emissionista, sobretudo na República, quando não mais haverá preocupação do câmbio ao par, que funcionou como limite das emissões no Império.

A conversibilidade dos bilhetes bancários em moeda, ideal de que se não afastavam os financistas do tempo, evitou que o Tesouro buscasse grandes recursos no Banco. Retirava o dinheiro apenas para satisfazer aperturas momentâneas, confiando-se principalmente na tributação. Os produtos eram tributados diversas vêzes:

75) Alberto de Faria — Mauá — 1926 — pág. 231.

> "o gado pagava direitos em treze parcelas, a aguardente em nove, o tabaco em sete, o algodão em quatro. Parece que nessas dificuldades e preocupações a burocracia se deleitava, ora sádica, ora masoquista. Nenhuma preocupação havia em aliviar a carga fiscal dos brasileiros e êsse espírito perdurou já que, proclamada a Independência e no curso do Primeiro Reinado, ainda se pagava a tributação resultante do terremoto de Lisboa de 1755". (Otávio Tarquínio de Sousa).

Com a abertura dos portos, o comércio logrou rápido surto. O monopólio comercial da Metrópole cedeu lugar à entrada dos negociantes inglêses, que se tornavam os donos da praça do Rio de Janeiro. A Inglaterra cobrara, em acordos de 1809 e 1810, o empenho expendido na Transmigração, obtendo suas mercadorias pautas mais favoráveis que as metropolitanas, em todos os domínios portuguêses. Os produtos inglêses pagavam, pelos direitos de entrada, 15%, e 16% os portuguêses; os das outras nações eram tributados em 24%. Como compensação — compensação puramente ilusória — concedia-se a Portugal a reciprocidade. A diferença de pauta — como nota J. Lúcio de Azevedo — pràticamente derrogava a abertura dos portos; o Brasil passara aos inglêses, que o explorariam sem concorrentes. Sòmente depois de vinte e dois anos de vida independente, pôde o Brasil libertar-se dêsses tratados, readquirindo a autonomia.

Antes de 1808 — convém recordar — o comércio exterior era, de fato, monopólio metropolitano. Os comerciantes portuguêses, com as casas brasileiras, fixavam, no regime de concorrência ou pelos privilégios exclusivos, os preços das mercadorias importadas, os quais, arbitràriamente fixados, pela troca e compensação de valores, determinavam o valor das nacionais. Portugal não produzia os artigos vendidos na Colônia, tirava os lucros da reexportação, e dos tributos alfandegários — era o *comércio de trânsito.* Êsse transacionar, de base fiscal, dava-lhe lucro, que arbitràriamente regulava. Luccock, comerciante no Rio de Janeiro, calculava os impostos recolhidos em várias transações, da importação ao consumo, em 150%. Isso sem computar, na cifra, o lucro dos fretes, monopólios e estancos e os juros do capital.

Depois de 1808, baixaram os direitos de importação, até 15% para as mercadorias inglêsas. Portugal já não dispunha de navios, que lhe renderiam os fretes, cabendo à Inglaterra o domínio dos transportes.

Com as novas condições, quebrou-se o comércio rotineiro, enredado na especulação oficial, dos negociantes portuguêses. A classe mercantil renovou-se, experimentando progressos com a entrada de produtos estrangeiros. No sentir de Oliveira Lima, algo exagerado, "formou-se uma classe que dantes não existia", de burgueses ricos, classe que era o veículo das coisas e das idéias da Europa.

Mas, a renovação não chegou ao ponto de desviar a burocracia de seus mesquinhos contrôles, intervindo em tôdas as atividades lucrativas,

regulando-as e tributando-as. O Estado era vasta rêde, com fornecimentos a contratar, licenças a conceder, e tudo se deveria fazer com a consulta a êle. A honestidade no trato não seria a regra, predominando o regime das propinas aos funcionários, prática que escandalizava os estrangeiros.

> "No Tesouro refere Luccock ser tamanha a falta de escrúpulos que correntemente se deduziam prêmios — uma vez chegou a fôrça da redução a 17% do total — sôbre as quantias pagas ou sacadas. Nota-se que tais prêmios não eram exigidos pelo fisco, mas extorquidos pelos empregados para darem andamento a um expediente que se tornara sumamente moroso e complicado sob essa comandita de funcionários infiéis. Verdade é que, ao passo que as prodigalidades da ucharia se pagavam pontualmente, êsses funcionários da nação andavam com atraso de nove a doze meses nos seus salários, sendo muitos assim compelidos a dependerem da fraude para a sua subsistência [76]."

O rendoso negócio de fornecimentos ao Estado obtinha-se ùnicamente com o pagamento de ágios. Campeava a descarada concorrência de prêmios e gratificações, com a gradual acentuação da advocacia administrativa e o tráfico de prestígio. Os agentes do poder público, grandes e pequenos, movimentavam legiões de corretores, que leiloavam despachos, concessões, andamento de processos, vendendo a intervenção do Estado, necessária para quase tôdas as transações. Essa situação decorria do sistema, que conjugava comércio e burocracia, e vinha desde D. João I, perpetuando-se por todo o Segundo Reinado, conforme a denúncia constante dos historiadores.

A Côrte de D. João VI não se notabilizava pela honestidade administrativa. Os mil braços do govêrno, movidos pelo espírito fiscalista, terminavam em mil mãos sôfregas de dinheiro. Aliava-se à corrupção o imoderado uso do poder, confundido com o despotismo. Borges Carneiro, desabridamente, chamava-a "Côrte infame, corrupta, depravada", sem encontrar quem lhe contestasse as apaixonadas invectivas. A nobreza burocrática havia descido muito da limpeza dos costumes antigos, amolecendo a fibra, com o gôzo das fartas rendas do Brasil. Em Portugal, durante a ausência de D. João VI, perdera-se o brio patriótico, a ponto de sugerir-se que Junot fôsse coroado Rei. A alma patrimonialista, que o fazia viver, transviando-se no fiscalismo, não era propícia à virtude.

---

76) Oliveira Lima — D. João VI no Brasil — II vol. — pág. 395.

III

Reorganizado o estamento burocrático, com a reforma dos meios fiscais, estaria preparada a Monarquia para vencer a propriedade rural, dominando-a e atando-a a seu carro vitorioso. O Brasil, porém, não tinha recursos para manter a aparatosa máquina administrativa, que não podia empregar todos os brasileiros. A hostilidade entre portuguêses, burocratas e comerciantes, e brasileiros, senhores territoriais, estava ao máximo tensa, pronta para explodir.

A revolução de 1817 foi a manifestação aguda dêsse estado febril. Ela eclodiu com a rivalidade das duas facções, que se disputavam, acotovelando-se, o ingresso no estamento burocrático. Os portuguêses eram acusados de monopolizar os "melhores empregos civis e militares, os maiores proventos e tudo mais de bom na terra" (O. Lima). Os nativistas, com os senhores territoriais já transformados em emancipacionistas, desejavam ocupar os postos de chefia, assenhoreando-se, com exclusividade, do poder.

1817 foi a mostra do que seria o movimento da Independência se ela não fôsse conduzida por uma parcela de nobreza burocrática, que, com D. Pedro, se afastara de Portugal. Faltar-lhe-ia a moderação e a medida, e se extremaria no combate áspero, depois do qual reinaria, provàvelmente, a caudilhagem anárquica.

Na luta que se avizinhava, e que lavrava, desde 1815, subterrâneamente, o comércio alinhava-se no partido português, junto da burocracia, contra o nativismo, que, em algumas manifestações exageradas, tomava feição republicana. Reclamava severidade na repressão à rebelião pernambucana, querendo o esmagamento da nobreza territorial, pugnando, reacionàriamente, pelo restabelecimento da burocracia sob a égide da ordem militar e a restauração do monopólio comercial. Pugnava pela revitalização de um regime enfêrmo, em estado de iminente colapso.

Com o regresso de D. João VI, raspados os cofres pelos funcionários, a administração brasileira não poderia afirmar-se. Enfraqueceu-se, carecedora de suporte, a nobreza burocrática que teve de permanecer no Brasil. Ao abandonar o país, o Rei conferira a D. Pedro todos os poderes soberanos, com exceção do direito de representação no exterior, o que torna verossímil sua previsão da independência. Sem tributos a arrecadar, esgotado o país pela rapinagem de D. João VI, a pesada e custosa administração entrou em rápida desagregação, regressando para Portugal quem podia fazê-lo. Desesperado, D. Pedro escreve ao pai:

> "De parte nenhuma vem nada; todos os estabelecimentos e repartições ficaram; os que comem da Nação são sem número; o numerário do Tesouro é só o das rendas das províncias; e estas mesmas são pagas em papel. É necessário pagar e tudo quanto ficou estabelecido, como são o Estado-maior, tribunais, etc., não há dinheiro como já fica exposto; não sei o que hei de fazer."

Ao embarcar-se, a Côrte limpara o Banco do Brasil, que era a milagrosa fonte de recursos. O Tesouro fizera ao estabelecimento avultados empréstimos de bilhetes, que circulavam como papel-moeda, permanecendo o capital estacionário. A dívida do Tesouro excedia, em muito, ao capital do Banco. Na azáfama do regresso, o papel, que nada valia, foi trocado por moeda, vendo-se obrigado o Banco a liquidar seu estoque metálico, desvalorizando as notas. Cada cédula de 100$000 foi trocada por 75$000 de notas de pequeno valor, que se transformavam em metal ou mercadorias, na praça, e 15$000 em prata e 10$000 em cobre. Sofreu o comércio a invasão de papel desvalorizado, gasto às pressas, antes que totalmente se aviltasse. O povo — conta Armitage — foi engodado por explicações fantasiosas, atribuindo-se a queda do preço das notas à balança de comércio, ao pânico e à falta de meio circulante.

A catástrofe era iminente, advertindo o Príncipe ao pai:

> "logo que o Banco, o tísico Banco que é o meu termômetro, estiver, como o dinheiro, exausto (que para isso não faltam quatro meses, pelos passos gigantescos com que êle marcha para a cova aberta pelos seus dilapidadores); êle todo já não tem nem ouro nem prata e só tem algum cobre que se tem cunhado depois de fundir-se, e êste tirado de algumas embarcações que o têm arrumado para intermediar com o bom: por conseqüência, como não tem crédito, nem coisa que o alcance, os seus bilhetes valem muito pouco ou quase nada".

A crise enfraquecia os dois sustentáculos do estamento burocrático: os funcionários públicos e os traficantes com o Tesouro, os últimos o grosso da classe mercantil. Ficava livre no terreno a propriedade territorial, dona da oportunidade de assenhorear-se de todo o poder. Espicaçava-a, além de tudo, a Metrópole, tentando resguardar o domínio ultramarino.

Nesse tempo, instalaram-se as Côrtes de Lisboa, nascidas de um movimento liberal. Compunham-se de cento e trinta deputados portuguêses e setenta e cinco brasileiros. Em suas primeiras medidas, conquistaram a confiança dos brasileiros, com certos atos, como a abolição da Inquisição, o franqueamento dos cargos públicos a todos os cidadãos, liberdade de imprensa e abolição do veto real. O partido brasileiro apoiou o golpe armado que o partido português deu em D. Pedro, obrigando-o, com o auxílio das tropas fiéis às Côrtes, a jurar as bases da Constituição. Sob a capa constitucional, verificaram os emancipacionistas que as Côrtes apenas eram liberais em relação a Portugal, e no Brasil procuravam restabelecer o colonialismo. Acordaram do sono democrático, com as determinações que se impuseram a D. Pedro, e que êste foi obrigado a cumprir sob a pressão das tropas, tais como a demissão do Conde dos Arcos, sabidamente avêsso ao plano de recolonização do Brasil; a designação de

uma Comissão Militar, encarregada do comando das fôrças armadas, e com a incumbência de organizar o órgão de vigilância ao Príncipe; a Junta Governativa, que deveria aprovar as leis e ser por elas responsável perante as Côrtes de Lisboa. Revelado o engôdo, o partido brasileiro afervora-se no propósito de seguir seu destino, desesperançado, cada vez mais, das transigências. Um golpe veio coroar, com a violência, a ruptura das tendências opostas, decidindo a rebeldia do Príncipe: destituíram o Brasil da dignidade de Reino Unido, decretando a independência dos governos provinciais do Rio de Janeiro, subordinando-os, diretamente, a Portugal. Sem os recursos das províncias, D. Pedro transformava-se em mero governador do Rio de Janeiro, pulverizadas aquelas em "governos municipais transitórios". Para acautelar a rebelião, dispuseram que o exército luso-brasileiro formasse um só corpo, aquartelando no Rio a tropa suspeita de fidelidade. Enquanto isso, o Brasil seria guarnecido por tropa portuguêsa.

De golpe fêz-se desaparecer a administração, com os variados órgãos que D. João VI transplantara. O Desembargo do Paço, a Mesa de Consciência e Ordens, o Conselho da Fazenda, a Casa de Suplicação e outros muitos estabelecimentos deviam ser extintos. Por fim, o derradeiro tiro: decretos de setembro, e outubro de 1821 obrigavam D. Pedro a regressar, para, viajando incógnito pela Europa, completar sua educação.

A reação brasileira, animada pelos senhores territoriais, exasperava-se com a perspectiva de retrocesso à Colônia. Com a extinção de vários órgãos e a ruína financeira, aliaram-se a seus clamores os desempregados e os descontentes. A ameaça de desemprêgo trouxe, ainda, forte contingente de burocratas, cindindo, dessa sorte, o estamento administrativo. A fusão dêsses elementos agitava os ânimos, extremando as paixões revolucionárias. O mais categorizado agente da cisão foi José Bonifácio, legítimo burocrata bragantino, brasileiro êle próprio, mas de cabeça fria, e ligado aos liberais pelo sangue, irmão que era de Antônio Carlos, ardente revolucionário, já provado na Revolução de 1817. Com a abolição da censura da imprensa, em agôsto de 1821, as discussões vieram à rua, agitada a opinião pública pelos jornais que defendiam a causa brasileira.

O Príncipe deveria retirar-se. Sua permanência seria a rebelião declarada, que levaria com ela o apoio da nobreza burocrática, cujo consórcio com a propriedade territorial faria a Independência. Agitam-se as Câmaras municipais, incitando D. Pedro à desobediência. O Senado da Câmara do Rio de Janeiro, em janeiro de 1822, dirige-lhe uma representação, fazendo o mesmo as de São Paulo e Minas. José Bonifácio, redator da manifestação do Senado da Câmara de São Paulo, acentua, principalmente, os prejuízos do desmantêlo da burocracia brasileira:

> "depois de doze anos acostumados a recursos prontos, a sofrer outra vez, como vis colonos, as delongas e trapaças dos tribunais de Lisboa, através de duas mil léguas de oceano".

O *Fico* foi o rompimento. O Príncipe aceitava a chefia do partido brasileiro, que conduziria à emancipação. A Independência seria, ùnicamente, um pequeno passo, perfeitamente entrosado na lógica dos acontecimentos.

Em 16 de janeiro foi organizado o novo Ministério, com José Bonifácio na pasta do Reino, Justiça e Estrangeiros. Tratou-se, logo, de restaurar a unidade do govêrno, quebrada pelas ordens das Côrtes. Despediu D. Pedro a Divisão Auxiliadora, fiel à Metrópole, formando novas tropas e congraçando os ânimos, para o embate que viria. Quis o Príncipe cercar-se da representação das províncias, preparando o fortalecimento da unidade ameaçada e, para isso, convocou o "Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias". Era o esbôço do Parlamento, com as atribuições de aconselhar o govêrno nos assuntos relevantes, organizar os projetos de reformas administrativas e ouvir as reclamações das províncias.

O concurso das circunstâncias, com a obra da reestruturação administrativa, presidida pelo Príncipe e a seção da nobreza burocrática que aderira, preferindo o emprêgo à fidelidade portuguêsa, levou à conservação, em sua integridade, do Estado organizado por D. João VI. A Independência, desde seus passos preliminares até o 7 de setembro, foi apenas a obra de persuadir D. Pedro. Suas tendências íntimas viriam depois, explodindo no 7 de abril. Seriam fortes o bastante para destruir o estamento burocrático, reorganizando o poder político de baixo para cima? Houve manifestações nesse sentido, porém não lograram afirmar-se, varridas pelo mesmo espírito que fizera calar os caudilhos, nos idos de 1700.

Capítulo VIII

AS DIRETRIZES DA INDEPENDÊNCIA

I — A REORGANIZAÇÃO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA DO PAÍS INDEPENDENTE; II — A LUTA PARLAMENTAR DE 1826-1831; III — AS FÔRÇAS INTERNAS DA PRIMEIRA REGÊNCIA DEFINITIVA; IV — O *SELF-GOVERNMENT* DO CÓDIGO DO PROCESSO CRIMINAL; V — O ATO ADICIONAL.

I

Libertada da obediência portuguêsa, a jovem nação tratou de construir as bases do Estado, que, desde a retirada de D. João VI, entrara em colapso. A divergência, em tôrno dêsse objetivo, manifestou-se nos ideais contrários, que se combatiam há muito: os *portuguêses,* partidários das extintas Côrtes, convertidos à fôrça à nova causa, agrupam-se nas fileiras da facção realista, para a qual a monarquia deveria ser mantida nos moldes da tradição européia; os *brasileiros,* representantes da nobreza rural de São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e da plebe urbana, com a parte da nobreza burocrática que transitòriamente se aliara a ela, formam a facção liberal. A década de 1822 a 1831 é dominada pelo choque dos elementos monárquicos e democráticos, que se defrontam em combates mal definidos.

No ambiente eufórico do 7 de setembro, a par da anistia aos presos políticos, algumas medidas ásperas foram postas em execução contra os portuguêses: fêz-se obrigatório o distintivo do Príncipe, com as palavras "Independência ou Morte"; os dissidentes foram forçados a abandonar o país, dentro de dois meses os moradores do litoral, e em quatro os residentes no interior; cominou-se a pena de alta traição aos que atentassem contra a causa da Independência.

A obra da reorganização constitucional foi confiada à Assembléia Constituinte, que se abriu em 3 de maio de 1823. Ao imperador, com a colaboração do Parlamento depois de 1826, coube a tarefa da reestruturação administrativa.

O problema fundamental dos políticos não é mais a conciliação dos interêsses centralizadores do fiscalismo com a tendência regionalista, como na fase colonial. O objetivo supremo é alcançar a unidade política do país, ameaçada pela anarquia difusa de uma nação sem amadurecimento orgânico.

> "Proclamada a independência da colônia, o pensamento dos homens, a que ia caber a formidável incumbência de organizar o govêrno nacional, já não podia ser o mesmo: **a necessidade de manter a unidade política do país toma o primeiro lugar no plano das suas cogitações construtoras.** Êles não têm diante de si uma vasta colônia a explorar, segundo os preceitos do fiscalismo; mas, uma pátria a organizar, uma nação a construir, um povo a governar e dirigir [77]."

---

77) Oliveira Viana — Evolução do Povo Brasileiro — pág. 251.

As duas correntes se conjugavam, acordes quanto ao resultado, divergindo nos lineamentos que pretendiam dar à nova constituição social e política. A facção liberal tendia, embora vagamente, para a federação e era veladamente hostil ao rei; a facção realista, vigorosamente monarquista, manifestava preferências absolutistas, reacionárias. No primeiro momento, em transação que perdurou até 1831, malgrado as candentes divergências internas, a opinião política aceitou o govêrno de D. Pedro I e do quadro administrativo, que viera da colônia, aperfeiçoado por D. João VI, sem que o novo Imperador o ferisse. Ocorria que a Independência fôra fruto da transação, entre o emancipacionismo dos senhores territoriais e a nobreza burocrática conduzida por D. Pedro I fora do seu leito absolutista. O artífice do equilíbrio das fôrças antagônicas, até a dissolução da Constituinte, foi José Bonifácio, a quem coube a missão de regular o ímpeto independentista, cuja dinamização era dada pelo elemento liberal, brasileiro. O Andrada agia, no fundo, como qualificado membro da burocracia portuguêsa, de formação absolutista e monárquica, ocasionalmente contagiado pelo liberalismo. Seu ministério, segundo Euclides, "salvou a revolução com uma política terrível de Saturno: esmagando os revolucionários" [78].

A apaixonada e renhida luta dos opostos mal combinados pouco durou. A Assembléia Constituinte foi dissolvida, passando a política de reação às mãos de D. Pedro, que prosseguiu na obra de Saturno. A quebra do equilíbrio deveu-se a um incidente: Moniz Tavares, em junho de 1823, apresentou projeto de lei que propunha a expulsão de todos os portuguêses hostis à causa do Império. Antônio Carlos acolheu a sugestão, pugnando por ela. Os realistas, receosos da ampla execução da medida, conchavaram com os liberais o solapamento do Gabinete Andrada, que caía em 17 de julho. José Bonifácio, com a conduta moderada, havia desgostado as duas parcialidades: aos realistas pela inclinação liberal, aos liberais pelo freamento do ímpeto nacionalista, maçônico e quase republicano do movimento emancipacionista. O novo Gabinete tomou partido, embora não declarado, desenvolvendo ação mais cordial com os portuguêses. Desde êsse momento, a definição começará a impor-se na opinião, culminando com a Abdicação.

Afastado o velho Andrada dos conciliábulos governamentais, o ardor de Antônio Carlos imprimiu a nota à ação da família. O jornal de oposição, que êles fundaram, "O Tamoio", ofereceu porfiada batalha à política imperial, secundada no Parlamento com não menor paixão. Irritado com o duro combate, D. Pedro dissolveu a Constituinte, afastando o projeto de Constituição que se debatia.

Os liberais, por não saberem aproveitar o quinhão que lhes coubera na partilha do poder, perderam tudo. Restou-lhes a conspiração e a direta ação revolucionária, que veio às ruas com a Confederação do Equador. A

---

78) Euclides da Cunha — À Margem da História — pág. 242.

repressão ainda mais consolidará a política realista, que comandará o país até 1831, com a gradativa impopularidade do Imperador.

Com o desenrolar dêsses sucessos dramáticos, abandonou-se o movimento de reformar a autoridade com a pressão de baixo para cima, no livre acôrdo e debate das fôrças nacionais. A reorganização constitucional e administrativa partirá, no futuro, do Imperador, e do estamento burocrático que o cerca. A Constituinte preparara o campo para a nova orientação, declarando em vigor a legislação que regeu o Brasil até 1821, bem como as leis promulgadas por D. Pedro, como Regente e Imperador e alguns decretos das Côrtes Portuguêsas. O govêrno das províncias deveria ser regido — segundo a expressão da mesma Constituinte — por um presidente e um conselho. As repartições, no interregno parlamentar, constituíram-se e aperfeiçoaram-se segundo o modêlo da monarquia portuguêsa. O esbôço jurídico do Estado foi traçado, procurando-se, do alto, marcar as aspirações populares, harmonizando-as com as tradições dinásticas. O movimento vem de cima, de acôrdo com a genuína praxe do estamento burocrático:

> "Somos o único caso histórico — refere Euclides — de uma nacionalidade feita por uma teoria política. Viemos, de um salto, da homogeneidade da colônia para o regime constitucional: dos alvarás para as leis. E ao entrarmos de improviso na órbita dos nossos destinos, fizemo-lo com um único equilíbrio possível naquela quadra: o equilíbrio dinâmico entre as aspirações populares e as tradições dinásticas [79]."

O projeto de Constituição de 1823 traduz o verdadeiro anseio político dos proprietários territoriais. Não seria ousado dizer-se que, se vingasse, o Brasil seria condenado à fragmentação. Não houve, para afirmar a revolução, uma fase intermédia de disciplinação unitária. Passou-se da segregação latifundiária para o Império, de um golpe — com o hiato de libertação dos poderes territoriais, que se expandiram pelo colapso da burocracia colonial que os esmagava. José Bonifácio, compreendendo o significado do acontecimento, queria perseverar na regulação do alto, do Imperador, agindo em nome da fórmula política que engendrara, no estabelecimento de uma "ditadura mental". Os liberais da Constituinte queriam aniquilar o poder regulador, construindo o Estado à sua feição. Para confirmá-lo basta examinar alguns tópicos do "Projeto da Constituição para o Império do Brasil", escrito dentro do espírito da maré proprietária. Na Assembléia predominavam advogados, desembargadores e clérigos, que obedeciam ao espírito da nobreza territorial, espírito que, pelo liberalismo, vigorava, na época, na Europa e Estados Unidos. Os letrados, sem vínculo com a burocracia, recebiam influência dos núcleos provinciais e

79) Euclides da Cunha — À Margem da História — pág. 237.

locais, que os haviam eleito. Agiam como filhos do tempo e do meio, animados pela rebeldia contra o absolutismo colonial.

O direito de ser votado era privilégio dos proprietários rendeiros. O artigo 123 estabelecia que, para votar nas assembléias primárias (ou de paróquia), além do gôzo dos direitos políticos, era condição necessária ter "de rendimento líquido anual o valor de 150 alqueires de farinha de mandioca, regulado pelo preço médio de sua respectiva freguesia, e provenientes de bens de raiz, comércio, indústria ou artes, ou sejam os bens de raiz próprios ou foreiros, ou arrendados por longo têrmo, como de nove anos a mais. Os alqueires serão regulados pelo padrão da capital do Império". Para votar no segundo grau já eram mais estritas as condições, conforme o artigo 126: "Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados: todos os que podem votar nas assembléias de paróquia, contanto que tenham de rendimento líquido anual o valor de duzentos e cinqüenta alqueires de farinha de mandioca regulado pelo preço médio do lugar do seu domicílio, e proveniente de bens rurais, e urbanos de raiz, ou próprios, ou foreiros, ou arrendados por longo têrmo, ou de comércio, Indústria ou artes; sendo os alqueires regulados pelo padrão da capital do Império."

Na qualificação para votar, malgrado a preferência aos bens de raiz, não se excluíam os comerciantes. Isso acontecerá, atestando o conflito entre a nobreza rural e o comércio e a burocracia, na enumeração das condições para ser eleito. Reza, com efeito, o artigo 129: "Podem ser nomeados deputados nacionais todos os que podem ser eleitores, contanto que tenham vinte e cinco anos de idade e sejam proprietários ou foreiros de bens de raiz rurais ou urbanos, ou rendeiros por longo têrmo de bens de raiz rurais, ou donos de embarcações, ou de fábricas e qualquer estabelecimento de indústria ou de ações no banco nacional, donde tiram um rendimento líquido anual equivalente ao valor de quinhentos alqueires de farinha de mandioca, regulado pelo preço médio do país em que habitarem, e na conformidade dos artigos 123 a 126, quanto ao padrão." Para a investidura no cargo de senador, era exigido o dôbro do rendimento dos deputados, proveniente das mesmas origens, além da prestação de serviços relevantes à nação.

Os grandes proprietários rurais, que haviam dirigido o movimento da Independência, procuravam apropriar-se das vantagens dela, assegurando o poder político para sua classe.

O *Projeto* consagrava a liberdade econômica, proibindo os monopólios, e recomendando a extinção dos que existissem. Para um comércio que crescia abraçado com o Estado, servindo-o e recebendo favores, o princípio não seria de seu agrado.

A lei injusta — segundo o artigo 35 — podia ser descumprida, assistindo ao indivíduo o direito de contra ela resistir. Cada cidadão seria um árbitro do Estado e tal arbitragem deveria ser tanto mais eficaz quanto mais armas possuísse.

Havia três poderes: o legislativo, o executivo e o judicial, exercendo-se como delegados da nação. As corporações eram abolidas. A escravidão, base do trabalho agrário, era afirmada, confiando ao govêrno a vigilância dos contratos entre senhores e escravos (art. 265).

O liberalismo constitucional procurava abrigar a direção da nobreza territorial. A idéia descentralizadora, pôsto que não expressamente proclamada, jazia, viva, no bôjo da orientação da nova classe. Demonstraram-na a Confederação do Equador e as revoluções regenciais.

A supremacia liberal durou pouco; ficou na palavra apaixonada de seus propagandistas, na Assembléia Constituinte. Com o afastamento da nobreza burocrática, que transitòriamente se lhe aliara, os proprietários territoriais foram vencidos, no mesmo dia da outorga da Carta Constitucional de 25 de março de 1824. Esta consagrou, na palavra escrita, o comando do estamento chefiado pelo Imperador. Quatro poderes firmavam o Estado: o legislativo, o moderador, o executivo e o judicial. O Senado passou o ser composto de membros vitalícios (art. 40), eleitos em listas tríplices, das quais o Imperador escolheria o têrço. Desaparecia a discriminação preferencial da propriedade territorial para o cidadão ser eleito. Para ingressar no senado dever-se-ia ter o "rendimento anual, por bens, indústria, comércio ou emprêgo, a soma de 800$000; para a Câmara bastavam 400$000 de renda anual, proveniente de bens de raiz, indústria, comércio ou emprêgo". Alargava-se a porta do Parlamento, portanto, aos comerciantes e funcionários.

As províncias, governadas por um Presidente nomeado, teriam seus conselhos — Conselho Geral da Província — de 21 a 13 membros, variáveis conforme a população.

O estamento burocrático aninhava-se no poder executivo, no Senado vitalício, e, principalmente no poder moderador, que a Carta de 1824 criava, inspirada em Benjamin Constant. Tinha o novo poder atribuições amplas, e, em alguns casos, majestáticas.

> "Art. 98. O poder moderador é a chave de tôda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente vele sôbre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos."

Ao Imperador, com o hábil achado jurídico, confere-se a faculdade de promover o equilíbrio dos poderes, ficando sobranceiro a êles. O exercício do poder moderador ocorria nos seguintes casos (art. 101):

> "1.º — Nomeando os senadores, na forma do art. 43;
>
> 2.º — Convocando a assembléia geral extraordinária nos intervalos das sessões quando assim o pede o bem do Império.

> 3.º — Sancionando os decretos e resoluções da assembléia geral, para que tenham fôrça de lei.
>
> 4.º — Aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos conselhos provinciais.
>
> 5.º — Prorrogando ou adiando a assembléia geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do estado; convocando imediatamente outra que a substitua.
>
> 6.º — Nomeando e demitindo livremente os ministros de estado.
>
> 7.º — Suspendendo os magistrados nos casos do art. 154.
>
> 8.º — Perdoando ou moderando as penas impostas aos

absolutista, que se encastelara, de preferência, no Senado.

> 9.º — Concedendo anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e bem do Estado."

O poder executivo era exercido pelos ministros de Estado e era chefiado pelo Imperador.

O poder moderador servia como instrumento conservador, e foi o relicário das tradições monárquicas. Por meio dêle, no Segundo Reinado, o país será governado por mão de ferro, dentro do estilo parlamentarista. Sua função é a legalização do estamento burocrático, comandado pelo Monarca. A clássica explicação de Pimenta Bueno, esclarece-lhe a natureza, em tôda sua extensão:

> "O Poder Moderador, cuja natureza a Constituição esclarece bem em seu art. 98, é a suprema inspeção da nação, é o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar o como os diversos Poderes políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um dêles se conserve em sua órbita, e concorra harmoniosamente com outros para o fim social, o bem-ser nacional; é quem mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção da sua alta missão; é enfim a mais elevada fôrça social, o órgão político o mais ativo, o mais influente, de tôdas as intituições fundamentais da nação. "Êste poder, que alguns publicistas denominam Poder Real, ou Imperial, Poder Conservador, incontestàvelmente existe na Nação, pois que não é possível nem por um momento supor que ela não tenha o direito de examinar e reconhecer como funcionam os poderes que ela instituiu para o seu serviço,

ou que não tenha o direito de providenciar, de retificar sua direção, de naturalizar seus abusos.

"Existe, e é distinto não só do Poder Executivo, como de todos os outros; não pode ser exercido, como já indicamos, pela nação em massa, precisa ser delegado [80]."

Exercia o quarto poder verdadeira tutela sôbre a Nação. Não funcionava como poder ativo, mas como árbitro dos outros, sem de nenhum dêles depender. Assessorava-o, como seu estado-maior, o Conselho de Estado.

Com tôdas as atribuições constitucionais, D. Pedro empenhou-se em dotar o país das necessárias reformas administrativas. A golpes de leis e decretos, e com a colaboração do Parlamento mais tarde, reaparelhou o Estado e refez o organismo judiciário. Continuou a distribuição de empregos públicos, que nobilitavam, havendo farta distribuição de títulos. O correspondente da "Aurora Fluminense" em 1830, alarmava-se com a facilidade com que os brasões saíam do nada; observava que a Monarquia Portuguêsa, com 736 anos, possuía dezesseis marqueses, vinte e seis condes, oito viscondes e quatro barões e o Brasil, com oito anos de idade, orgulhava-se de contar com vinte e oito marqueses, oito condes, dezesseis viscondes e vinte e um barões. Os principais beneficiários dessa dadivosa inundação foram os portuguêses e os absolutistas brasileiros. Houve fundados receios de que a nobreza burocrática se fizesse hereditária, com assento no Senado, que passaria de pais a filhos. Para destruir a ameaça, a Câmara dos Deputados decidiu anular a lei do morgadio, convencida de que sem apoio territorial não se afirmaria a hereditariedade do poder político. Apenas em 1835 conseguiu-se o propósito, aliás equivocado, nascido da confusão entre diferentes nobrezas, a dos cargos e a territorial.

II

A história parlamentar do Brasil, que seria o centro das atividades políticas, teve início em 1826, com a instalação da Assembléia Geral, com suas duas casas: a Câmara temporária e o Senado vitalício. Na primeira manifestou-se, desde logo, tendência e orientação declaradamente liberal. Dela, pràticamente, achava-se afastada, sem lograr ser ouvida, a facção absolutista, que se encastelara, de preferência, no Senado.

No interior da corrente liberal, desde os primeiros embates, era possível distinguir duas direções, que iriam progressivamente extremar-se: os liberais exaltados e os moderados. Êstes não acompanham o federalismo daqueles, pugnando ambos contra o poder pessoal, o absolutismo monárquico, que, com as faculdades constitucionais, tornava-se agressivo, nomeando portuguêses naturalizados para os cargos de maior prestígio.

80) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre Direito Administrativo — 1862 — II vol. — págs. 35 e 36.

Os objetivos dos liberais foram fixados em alguns pontos básicos, sôbre os quais não havia desacôrdo: oposição aos excessos do poder pessoal do Imperador; refôrço do Executivo, com o fortalecimento dos Ministros de Estado, fazendo-o resistir à influência avassaladora do Poder Moderador; vinculação dos ministros ao Parlamento, perante o qual deveriam ser responsáveis. Com êsses propósitos iniciou-se a luta parlamentarista, que, no Segundo Reinado, vingaria, em modalidade transacional com o Poder Moderador, que daria a nota tônica. Impor-se-ia o parlamentarismo, não o liberalismo.

A oposição liberal é dirigida por um gigante: Bernardo Pereira de Vasconcelos. Durante quatro anos o Imperador se verá acutilado em tôdas as frentes pela palavra e pela ação do extraordinário político. A seu lado, formará outra voz, a do jornal "Aurora Fluminense", aparecido em 1827, jornal redigido quase inteiro por Evaristo da Veiga. A Câmara e a opinião pública seguirão essas vontades conjugadas, que assoberbam a época:

> "São os dois acontecimentos intelectuais da época — escreve Joaquim Nabuco — a pena de Evaristo da Veiga e a palavra de Bernardo Pereira de Vasconcelos. Uma e outra têm os mesmos característicos de fôrça que nenhum artifício pode substituir. Uma e outra são a ferramenta simples, mas poderosa, que esculpe o primeiro esbôço do sistema parlamentar no Brasil [81]."

Bernardo propugnou, como primeira etapa da luta, pelo comparecimento dos ministros às discussões, nos assuntos referentes a suas pastas. Invocava a necessidade de se afeiçoarem êles aos debates dos negócios públicos, para que reformassem e melhorassem os conhecimentos. Aos que se arreceavam da coação governamental, que poderia vir do estreito contato entre executivo e legislativo, respondia, com alguma arrogância:

> "Qual de nós se curvará a um Ministro de Estado? Qual de nós não elevará sua voz (voz poderosa porque é a Nação) para interrogar, refutar e argüir os Ministros de Estado? Ah! venham êles quanto antes, venham depor perante a representação nacional, venham mostrar ao público suas virtudes ou seus vícios, sua ciência ou sua ignorância: saiam de seus palácios, asilo da sua imbecilidade."

Suas proposições não tiveram, porém, êxito imediato. As próprias comissões da Câmara abafavam-lhe a voz, retardando a apreciação do projeto de lei que obrigava o comparecimento dos ministros perante a Câmara. A proposta de convocar os ministros sòmente um ano depois foi discutida.

81) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — 1936, 1.° vol. — pág. 8.

Estava no ar, ainda, o receio do imenso poder do Imperador, lembrados os deputados da dissolução de 1823. O mérito de Bernardo não consistiu em ter vencido, senão em ter infundido aos liberais o programa de ação. A separação entre o Ministério e a Câmara tornava-se menor, à medida que pesava a oposição parlamentar. No ministério de 1827-1829, pela primeira vez, foram chamados ao govêrno alguns deputados. Houve, em rápido "intermezzo", alguns comparecimentos de ministros, por cortesia, à Câmara: Miguel Calmon, ocupando a pasta da Fazenda, fêz mostras de sua educação inglêsa, correspondendo às convocações para explicar-se. Também o ministro da Justiça aceitava o debate, sem ser a isso obrigado.

Contra a imposição do comparecimento dos ministros à Câmara e sua conseqüente responsabilidade parlamentar, insurgia-se D. Pedro, entendendo, com justas razões, que os ministros eram auxiliares de sua confiança, exclusivamente. Extremava-se, com a resistência, o combate, sem que a corrente moderada — ao contrário dos exaltados, com tinturas federalistas e republicanas — descresse do ideal monárquico, que se lhe afigurava o manto capaz de prevenir a secessão do território em várias e desvairadas repúblicas. O expediente de que se valeu a oposição, sem contar com a eficácia das moções de desconfiança, que não eram ouvidas pelo Imperador, foi o "impeachment". Em 1829, em virtude da truculência na repressão da revolta do Recife, formulou-se a acusação criminal contra os ministros da Guerra e da Justiça. O ambiente tumultuou-se, varrido pelas paixões, que se desataram, lembrando a um escritor os dias da Convenção Francesa. O próprio Imperador sentiu seu trono ameaçado, que, percebeu então, só se firmaria com a maioria parlamentar. Não teve eficácia o recurso, por pequena diferença de votos; mas foi o episódio um marco na consagração da tese parlamentarista.

Pugnavam, nesses choques, a tradição absolutista, sustentada pelo quadro administrativo chefiado por D. Pedro, que cada vez mais se divorciava da Nação, e os liberais, que exigiam o domínio do govêrno, devassando-o em tôdas as repartições. Exigia Vasconcelos que os ministros enviassem à Câmara um relatório anual dos serviços e providências que desenvolvessem em suas pastas. Não cessava de clamar pela presença dos ministros na discussão do orçamento. Sustentava que as falas do trono eram atos ministeriais, a cuja leitura deviam comparecer os ministros; procurava, com a tese, atingir, por meios indiretos, o Imperador, que se encastelava na irresponsabilidade que lhe conferia a chefia do Poder Moderador.

Além da missão política, a Câmara empregava-se na tarefa de reconstruir o Estado. O poder judicial foi reformado, criando-se, pelo esfôrço de Bernardo, o Supremo Tribunal de Justiça. Muitas velharias foram extintas, como o Tribunal do Conselho da Fazenda, o Desembargo do Paço e a Mesa da Consciência e Ordens. O colonialismo foi golpeado, sem que se lhe atingisse, entretanto, o cerne que se reafirmava no poder absoluto do Imperador. Malgrado o liberalismo, que buscava, na época, apropriar-se dos poderes nacionais, os municípios pràticamente desapareceram como unidades políticas. A lei de 1.° de outubro de 1828 declarou

as Câmaras "corporações meramente administrativas". Elas deveriam esperar, para renascer e imperar, o Código do Processo Criminal.

As bases da ordem política foram estabelecidas, com a preparação das fôrças, no período de 1826-1831. Duas vontades antagônicas definiram as côres das bandeiras adversas: D. Pedro I e Bernardo de Vasconcelos, líder da maioria liberal na Câmara temporária. Por sua atuação nessa quadra, Bernardo mereceu que o Barão do Rio Branco o qualificasse de "o verdadeiro mestre do parlamentarismo no Brasil". "Ninguém combateu com mais constância do que êle pelo estabelecimento do govêrno livre." (Efemérides — 1-5-850).

III

O ímpeto liberal que D. Pedro demonstrara na atuação à causa emancipacionista fôra-se desgastando paulatinamente. Com a dissolução da Constituinte começara a manifestar-se a preferência absolutista, que se acentuara na outorga da Carta Constitucional e no uso que fizera dos seus poderes. O patriotismo nacionalista, que integrava a corrente liberal, olhava-o desconfiado, ressentido com sua aproximação dos portuguêses. A campanha liberal, tenaz e persistente, solapava-lhe o apoio da propriedade territorial, sôbre o entusiasmo da qual se fizera Imperador.

A crise, que se abrira desde a dissolução, não fôra contornada, senão que se agravara. O desfecho teria de vir, de um lado ou de outro: com a abdicação ou com o despotismo. Armitage refere, com agudeza, o estado de espírito que precedera o 7 de abril:

> "Na época da Independência, movido pelo entusiasmo, havia expressado sentimentos que deviam lisonjear o espírito nascente da nacionalidade e que foram tidos por sinceros; mas, depois, o emprêgo que fêz de fôrças estrangeiras, as condições com que celebrou o tratado de agôsto de 1825, a continuada ingerência nos negócios de Portugal, a instituição do gabinete secreto, a nomeação de portuguêses naturalizados para os mais altos empregos do Estado com a suposta exclusão dos brasileiros natos, haviam suscitado entre um povo cioso a desconfiança de que o próprio monarca era ainda português de coração.
>
> "Os brasileiros natos julgavam-se considerados como suspeitos e pensavam que o Govêrno procurava apoio em um partido que reputavam estrangeiro: esta suspeita feria mui diretamente o seu amor-próprio, juiz difícil de contentar; e nenhuma nação perdoou jamais semelhantes ofensas. Foi isto o que perdeu o govêrno de D. Pedro; foi

> isto que fêz considerar a sua política como anticonstitucional, que o privou de tôda a fôrça moral e o reduziu ao estado de espectador passivo de todos os insultos que diàriamente lhe eram dirigidos pelos seus adversários."

A agitação popular, trabalhada pelo nacionalismo e pelo liberalismo, entrou no clímax com a mudança ministerial de 5 de abril de 1831. Subira ao govêrno o chamado "Gabinete dos Medalhões", suspeito de portuguesismo e de perfilhar idéias absolutistas. Por seu lado, o partido realista esperava dêle medidas enérgicas para preservar a ordem. A expectativa da ação, como sempre acontece nos momentos agitados, propagou boatos de violências e prisões dos líderes oposicionistas. Não faltou quem tivesse visto as prisões de Evaristo e do senador Vergueiro, descrevendo-as com minúcias e detalhes.

O povo reuniu-se no Campo de Sant'Ana, congregando-se cêrca de três mil pessoas, que recebiam a carga de entusiasmo dos demagogos liberais, representando a facção exaltada. O ajuntamento, tomando os juízes de paz como embaixadores, exigiu do Imperador a reintegração do ministério deposto. A recusa de D. Pedro aglutinou, junto aos amotinados, a facção moderada dos Evaristo, Carneiro Leão, Limpo de Abreu, e outros. Aos apaixonados reuniam-se, agora, os políticos de cabeça fria, cuja ponderação torna, nos momentos de desvairada loucura, vitoriosa a parcialidade que apóiam. Advertidos da significação da tropa, tão eficaz na dissolução da Constituinte e nas repressões dos movimentos liberais, trataram de atraí-la a sua causa. Usaram do hábil expediente de pedir a intervenção do Brigadeiro Francisco de Lima e Silva, para que intercedesse com o Imperador no sentido de conjurar a crise. Estava, desde êsse momento, a revolução entregue ao exército, que a esmagaria ou a levaria à vitória.

A tropa não era mais o instrumento passivo nas mãos do Imperador. Ela era um corpo disciplinado, estruturado pelo trabalho de D. Pedro, que compreendera a necessidade de sua função para as campanhas externas e para manter a ordem interna. A campanha do Sul dera-lhe o sentimento patriótico, nacional, que lhe estruturava o espírito de corporação. Na dissenção política, que fôra chamada a solver, participava do ressentimento nacional, contra o portuguesismo da camarilha real. O juiz, portanto, estava de antemão parcializado. Atribuía também o pouco êxito da guerra do Sul, que o fizera sangrar, à assistência displicente que lhe prestara um grupo político hostil à glória americana. O exército aceitou a mediação, aderindo ao lema revolucionário: mudança urgente de ministério. O chefe do movimento era o chefe do exército, e, na noite de 6, o Brigadeiro Lima e Silva mandara advertir o Imperador dessa nova circunstância. Sugeria-lhe, como alvitre contemporizador, se lhe parecesse desairosa a reintegração do ministério anterior, a nomeação de outro, formado com membros do partido liberal. D. Pedro aceitou a sugestão, mandando procurar Vergueiro para a formação do novo gabinete; não o havendo encontrado e magoado com o movimento revolucionário, decidiu-se pela abdicação, que

de ninguém era esperada. A madrugada do 7 de abril trazia aos liberais a surpreendente vitória, conseguida em excesso, que os colheu atônitos, com o encargo de governar o país. Pela segunda vez — e isso seria tradição no futuro — o exército decidira uma vitória política, e pela segunda vez a capital do Império falaria pela nação tôda. Nesse ano de 1831, o exército apresentava-se como o mais ponderável elo da nobreza burocrática, cujo domínio saía das mãos dos funcionários civis.

A derrota do Imperador e sua camarilha, como se apresenta a degenerescência do estamento burocrático, não transformou os liberais em senhores exclusivos do campo. O concurso do exército comprometeu a posse do poder. Novamente, a partilha do govêrno levará a definição interna das alas que tentarão sobrepujar-se. Os liberais apresentavam-se, no dia seguinte, divididos em *moderados* e *exaltados;* os primeiros ocupam o poder, em parceria com o exército, que lograrão submeter, fragmentando-o e desmantelando-o, sob os golpes de Feijó, que reprimirá a anarquia militar, criando a Guarda Nacional.

O 7 de abril era o complemento ideológico do 7 de setembro. O movimento da Independência fôra embaraçado, desvirtuado e deturpado pelo Imperador e seu quadro administrativo português e absolutista. A nobreza territorial afastara um obstáculo, com a abdicação, embora outro se lhe houvesse interposto: a burocracia militar, que aderira na undécima hora e não participava de seu programa. Quando Feijó se libertou do exército, o sócio incômodo da jornada liberal, e procurou apoiar-se nas genuínas fôrças nacionais — a nobreza territorial e a plebe urbana — defrontou-se com o caos, que ameaçou dividir o Império. Acudiu-lhe a reação de Bernardo, reação que, negando o 7 de abril, fundou o Segundo Reinado.

A Assembléia Geral elegeu o govêrno regencial, composto de três membros, até 1835, e de um único regente até 1840. A Regência Trina definitiva era composta dos seguintes membros: Brigadeiro Francisco de Lima e Silva e os deputados José da Costa Carvalho e João Bráulio Muniz.

As bandeiras dos partidos foram refundidas, ao calor dos extraordinários acontecimentos. O partido português, realista, passa a chamar-se *restaurador,* conhecido pelos apodos de caramuru ou retrógrado. Fundou-se êle com os antigos elementos recolonizadores, anteriores à Independência, que se juntaram aos destroços da camarilha de D. Pedro. Prestigiavam-no os três Andradas, reconciliados com o Imperador, que tão apaixonadamente combateram, do qual recebeu José Bonifácio calorosa prova de amizade, ao ser nomeado tutor dos príncipes, na hora do embarque. Com a morte de D. Pedro, prematuramente ocorrida em 1834, essa corrente ficou desarvorada, incorporando-se, mais tarde, ao futuro partido conservador.

O partido liberal, cujas origens remontam ao movimento da Independência, cindido em duas alas, entrega-se a encarniçada luta interna. Os moderados, em 1836, fundarão o partido conservador, sob a orientação de Bernardo de Vasconcelos.

Na hora da abdicação, os moderados empunham o poder, para conservá-lo até 1836, quando passa a governar o "regresso" conservador.

Confiavam na capacidade dos meios constitucionais, empenhados em fazer as reformas na Câmara. Os chefes "chimangos", como eram apelidados, eram Bernardo, Evaristo, Feijó, e outros. Os jornais que lhes defendiam as idéias eram a "Aurora Fluminense", o que mais ascendência tinha na opinião pública, e outros, tais como o "Independente" e "A Astréa".

Os liberais exaltados, jurujubas ou farroupilhas, julgando-se os verdadeiros autores da abdicação, e tendo-se como espoliados pelos moderados, pugnavam pela volta aos genuínos ideais do 7 de abril. Queriam reformas políticas de caráter federalista, confiando pouco na Câmara e menos ainda no Senado; porfiavam pela devolução da soberania ao povo, para que êste elegesse uma assembléia constituinte. No seio dessa corrente abrigavam-se alguns republicanos, como Borges da Fonseca, que, pelo jornal "O Repúblico", clamava pela substituição do regime monárquico. Representavam um anseio utópico, que os faz precursores da República. Possuíam jornais em todo o país, nas várias províncias: a "Nova Luz Brasileira", "O Exaltado", "O Repúblico", na Côrte; "Bússola", em Pernambuco; "A Sentinela" e "O Eco da Liberdade", na Bahia; "O Observador", em São Paulo. São responsáveis por diversas revoluções, inclusive a Farroupilha, que agitaram o período regencial.

A inquietação ameaçava fazer ruir a própria unidade nacional, chefiados os motins, desordens e revoluções pelos exaltados. A energia de Feijó, como ministro de Justiça, assegurou a ordem. Não bastaria, entretanto, o domínio da autoridade para disciplinar a sociedade tumultuada. A maior obra, em favor da ordem, do partido moderado foi a realizada fora do govêrno, com a criação de duas instituições: a Sociedade Defensora e a Guarda Nacional. A elas deveu a Regência a estabilidade de regime e a permanência da integridade da nação.

A "Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional" nasceu para frear o espírito do 7 de abril. Fundada em 19 de maio de 1831, presidida por Odorico Mendes, mas dirigida por Evaristo da Veiga, a alma do movimento e seu membro mais influente. Editava um periódico de propaganda, "O Homem e a América", cujo espírito foi definido pela "Aurora Fluminense": "O Homem e a América" tem já sido dado à luz e respira aquêle espírito de liberdade justa, legal, adversa às violências, à sedição e ao despotismo militar, que têm presidido aos trabalhos da associação." (28-X-831).

A "Defensora" empenhou-se em combater os clubes federalistas, que os exaltados haviam semeado em todo o país, desenvolvendo largo trabalho em favor da ordem e da centralização limitada. Desempenhava o papel de um conselho de Estado extra-oficial, e dela o govêrno bebeu inspiração para sua conduta. Com razão disse Limpo de Abreu que ela governou o Brasil por quatro anos. Integravam-na regentes, ministros, deputados, senadores, militares, funcionários públicos, médicos, e tudo o que de mais representativo possuía a sociedade da época. José Bonifácio desligou-se dela, filiando-se à "Sociedade Conservadora", que pugnava pela restauração. Atuava com representações dirigidas à Câmara e ao Govêrno, pu-

blicadas nos principais órgãos do partido moderado, sugerindo medidas e leis. A primeira dessas iniciativas, e a mais importante, foi a que recomendou à Câmara dos Deputados o estabelecimento da Guarda Nacional.

A defesa da ordem pela organização dos cidadãos era idéia antiga na política portuguêsa. As ordenanças existiam, desde 1575, em diversas capitanias. Depois da Independência, os corpos existentes, fundados sôbre êsse princípio, tomaram os nomes, entre outros, de "Sustentáculo da Independência do Brasil" e "Guarda dos Henriques". A "Companhia de Vigias" destinava-se a obstar o desembarque de inimigos nas costas brasileiras. Em virtude de uma lei de 6 de junho de 1831, foram criadas as "guardas municipais", que se compunham de cidadãos armados a expensas próprias, porém indenizados dos gastos que fizessem no exercício das funções, organizados em companhia, sob a direção de um comandante-geral em cada distrito, subordinado aos juízes de paz.

O ato de instituição da Guarda Nacional, pela lei de 18 de agôsto de 1831, extinguiu as ordenanças, milícias e guardas municipais. Inaugurava-se uma nova ordem de cousas, passando a servir na novel entidade as pessoas alistadas nos corpos extintos, com o fim de, nos têrmos do art. 1.º da lei de 18 de agôsto: "Defender a Constituição, a liberdade, a independência e a integridade do Império, mantendo a obediência às leis, conservar e restabelecer a ordem e tranqüilidade pública, e auxiliar o exército de linha na defesa das fronteiras e costas." Prevenindo-se contra a possibilidade da corporação armada tornar-se voz deliberante nos assuntos políticos, acrescentava o art. 1.º: "Tôda a deliberação tomada pelos guardas nacionais acêrca dos negócios públicos é um atentado contra a liberdade e um delito contra a Constituição."

Afirma o Barão do Rio Branco — nas Efemérides — que a Guarda Nacional prestou relevantes servicos na defesa da ordem interna, socorrendo o Govêrno nas diversas revoluções regenciais, e foi valoroso auxiliar do exército nas campanhas externas de 1851-1852, 1864-1865 e 1864-1870.

Armava-se o Govêrno de um corpo apolítico, forte e aguerrido, capaz de defrontar-se, se necessário, com o exército político. A Guarda possuía organização permanente, ficando seus destacamentos à disposição dos juízes de paz, dos juízes criminais, presidentes das províncias e ministro da Justiça, acudindo aonde fôssem necessários. A designação dos oficiais inferiores, cabos, e outros, procedia-se por eleição sob a presidência do juiz de paz: a dos coronéis e maiores de legião, pelo Govêrno da Regência, que também providenciava a dos instrutores e de quartel-mestre, mediante proposta do chefe da legião.

A Regência trina teve no Ministério da Justiça um homem forte, o Pe. Feijó (16 de junho de 1831 a 3 de agôsto de 1832), que, ao aceitar o cargo exigira carta branca para reprimir as desordens políticas e a delinqüência. Traçara severo plano de combate ao separatismo das províncias, preparando-se, com poderes majestáticos, para obstá-lo. Feijó é o paradigma do liberal moderado dessa quadra. Vivia um conflito interior

entre os sentimentos federais e o autoritarismo. Duas fôrças contendiam em seu espírito: uma para as aspirações de liberdade, que sugeria a descentralização e o *self-government;* outra, impelindo-o para a tradição absolutista, do Estado forte e centralizador, que sua formação política lhe acostumara a identificar como a própria imagem do govêrno e da autoridade. Ao contrário de Bernardo, a dissenção interior não se pacificaria, com o predomínio de um dos pólos contrários. Predominasse uma ou outra tendência e teríamos o extremado liberalismo de Teófilo Ottoni ou o conservadorismo de Vasconcelos.

O 7 de abril, a par das conseqüências liberais do Ato Adicional e do Código do Processo, impôs uma linha de moderação na condução dos negócios públicos. Essa orientação sacrificou os aliados da véspera, preparando a reação centralizadora, que conduziria ao Segundo Reinado. A facção exaltada, que preparara as paixões revolucionárias e inflamara o povo, foi alijada do govêrno e combatida pelos moderados. "A fatalidade das revoluções — comenta Joaquim Nabuco — é que sem os exaltados não é possível fazê-las e com êles é impossível governar." A abdicação pareceu-lhes um engôdo, fraudado o povo com a aliança do exército aos moderados, que se apropriaram dos postos de govêrno, desvirtuando a linha ideológica do movimento. Teófilo Ottoni expande sua decepção, em palavras amargas:

> "O 7 de abril foi uma verdadeira **Journée des Dupes.** Projetado por homens de idéias liberais muito avançadas, jurado sôbre o sangue dos Canecas e dos Ratcliffs, o movimento tinha por fim o estabelecimento do govêrno do povo por si mesmo, na significação mais alta da palavra [82]."

O outro aliado, o exército, sofreu igual sorte. Aos poucos, e depois violentamente, foi afastado dos Conselhos do Govêrno. A Regência temia-se de seus pronunciamentos políticos, vendo, na própria atuação a 7 de abril, uma manifestação anárquica. Preferia vigiá-lo pela Guarda Nacional. Quebrou-lhe a autoridade, reduzindo-lhe o número de tarefas e atribuições, dividindo-o em frações pelo vasto território. Dispersou-o e desimantou-lhe o espírito de corpo. O prestígio de Feijó fêz-se à custa da repressão ao que desdenhosamente se chamou a "anarquia militar". Os motins e levantes dos quartéis, provocados pelo desprêzo em que o relegara o aliado do 7 de abril, que vencera pelo seu apoio, foram castigados com a truculência dos governadores coloniais da região do ouro. O exército foi o outro otário do movimento, ao lado dos exaltados.

Os moderados, pôsto que aceitassem a pressão liberal em muitos setores, fixaram um ponto de resistência, que fêz a sua glória: a manutenção da monarquia constitucional. Foi sob êsse lema que Feijó, Vasconcelos e Evaristo se congregaram, vencendo as divergências secundárias. Ao que-

82) Teófilo Ottoni — Circular aos Eleitores de Minas Gerais — 1860 — pág. 16.

rerem reconstruir o Estado fora do suporte burocrático, os liberais defrontaram-se com a anarquia. Tiveram de voltar, cautelosamente, começando pela restauração da ficção monárquica, bandeira que os levaria a reanimar o estamento burocrático, duramente golpeado no govêrno regencial. É o que reconhece o lúcido ensaísta que mediu as profundidades dessa época:

> "Se não fôsse o receio da volta de D. Pedro I a reação monárquica teria se impôsto, logo no primeiro ano da Regência. Ainda assim o que fêz a grande reputação dos homens dessa quadra, Feijó, Evaristo, Vasconcelos, não é o que êles fizeram pelo liberalismo, é a resistência que opuseram à anarquia. A glória de Feijó é ter firmado a supremacia do govêrno civil; a de Evaristo é ter salvado o princípio monárquico; e de Vasconcelos é ter reconstruído a autoridade [83]."

IV

A rigorosa centralização, levada a cabo pela reação do 1700, acorrentando os poderes locais à órbita metropolitana, persistia, malgrado a Independência. Substituíra-se Lisboa pelo Rio de Janeiro, sem que a compressão policial cedesse, ensejando a influência dos núcleos de autoridade espalhados pelo território. A divisão de poderes, estatuída na Constituição de 1824, exigia, para se efetivar, a revisão da justiça colonial, onde se confundiam as atribuições administrativas às judiciais.

O liberalismo, que se frustrara no movimento da emancipação, fizera a abdicação. Esteado na propriedade rural, era sua bandeira, fundamentalmente, revigorar o município, tornando-o centro das autoridades locais, descentralizadas. Seu ideal, de inspiração norte-americana, era o *self-government*. O instrumento legal dessa reivindicação foi o Código do Processo Criminal, promulgado em 1832. Representa o estatuto a mais avançada conquista liberal do 7 de abril, por onde se abriram as portas aos potentados dos latifúndios.

A jugulação do município baseava-se, até 1832, na autoridade judicial, que dominava a administração. Era de nomeação régia, integrando-se no organismo permanente da burocracia colonial. Com o Código, a autoridade judicial ganhara a plena independência, constituindo-se pela eleição popular. Abrem-se as comportas da compressão política, entregando aos elementos locais, com o manejo do voto, a escolha dos juízes. Valoriza-se, novamente, o município, que fôra esquecido e manietado durante quase dois séculos. Resultava a nova lei na entrega aos senhores rurais de um poderoso instrumento de impunidade criminal, a cuja sombra renasceram

83) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — I vol. — pág. 24.

os bandos armados, restaurando o caudilhismo territorial, que tanto trabalho custou à Metrópole para disciplinar e vencer.

O conhecimento de todos os crimes, mesmo os de responsabilidade, segundo o Código, pertencia à exclusiva competência do Juiz de Paz. Êste saía da eleição popular, "criatura da cabala de uma das parcialidades do lugar", competindo-lhe, ainda, tôdas as funções policiais e judiciárias: expedição de mandados de busca e seqüestro, concessão de fianças, prisão de pessoas, ação contra os vadios e desordeiros. No julgamento, ajudavam-no os jurados, alistados por êle, o pároco, e o presidente da Câmara Municipal ou de um vereador. O âmbito municipal era, portanto, o limite da ordem judiciária.

A nomeação dos juízes de paz pela eleição popular viera da lei de 15 de outubro de 1827; mas coube ao Código ampliar-lhes as atribuições, alargando-lhes desmesuradamente o poder. O juiz de paz, entidade antes obscura, assumira uma das posições principais entre as autoridades regenciais.

> "Era talvez — depõe o Visconde do Uruguai — a terceira autoridade depois da Regência e dos Ministros. A Regência e o Ministério conferenciavam na Côrte com os juízes de paz [84]."

A autoridade administrativa, no desempenho de suas tarefas, não podia contar com o auxílio do juiz de paz, dada a autonomia de que gozava, e, geralmente, em virtude da hostilidade que manifestava aos poderes da província e ao govêrno-geral.

A acusação pública estava a cargo do promotor, que, indiretamente, era filho da cabala das eleições. Sua nomeação era proposta em lista tríplice, pela Câmara Municipal. O sistema das listas tríplices funcionava, ainda, para a escolha dos juízes municipais e de órfãos.

Nas cidades populosas, não havia diferença substancial no regime judiciário-policial. O chefe de polícia, onde poderia haver até três juízes de direito, era um dêles. O Código não lhe deu, porém, qualquer atribuição especial, reduzida sua autoridade apenas ao título pomposo e inócuo.

> "Era menos que um juiz de Paz. Embaraçado em dar Regimento a êsse simulacro de autoridade, **única de sua nomeação**, publicou o Govêrno o Regulamento de 29 de março de 1833, em verdade ridículo, e nem podia deixar de sê-lo, porque o chefe de Polícia, único agente do govêrno, ficava reduzido ao simples papel de andador. A autoridade de eleição era tudo, a única de nomeação do Govêrno nada [85]."

---

84) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre o Direito Administrativo — 1862 — II vol. — pág. 204.

85) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre o Direito Administrativo — II vol. — págs. 204 e 205.

O Código foi o primeiro grande passo da obra descentralizadora. Outras medidas acentuaram a autonomia local, conferindo-lhe onipotência. Lei de 1833 conferiu às Câmaras o serviço de organizar e manter a polícia local. Na esteira da justiça, resvala a polícia para as mãos dos potentados territoriais. A Guarda Nacional completou o quadro do *self-government* anárquico dos sertões. Com exceção do major de legião e do comandante, os outros postos eram eletivos, procedido o alistamento pelo juiz de paz, assessorado por seis eleitores.

As eleições, que adquiriam prodigiosa importância, tornaram-se turbulentas, disputadas com violência e sangue. Nelas, realmente, discutiam-se as predominâncias locais, os ódios de família, as impunidades dos assaltos à propriedade e do bando dos chefes. O interior entregava-se à barbárie, segregado da civilização, que se refugiara nas cidades.

> "Dessa contrafação de **self-government** americano, nota Oliveira Viana, não é a ordem que sai, como não podia sair; mas, sim, a intranqüilidade, a violência, a desordem e, por fim, a anarquia. Entronizados nos cargos locais, fortes pela enorme fôrça política que o Código do Processo lhes dá, os potentados territoriais renovam, como no II século, as suas tropelias e vinditas. Os nossos sertões mais uma vez se alastram do fogo das lutas de facções. Mais uma vez o sangue fratricida avermelha os nossos campos.
>
> — "É impossível que deixeis de conhecer todos os excessos dos juízes de paz — diz um testemunho daquela época de pavor e odiosidade. Abri a sua história e vereis cada página manchada com os fatos mais monstruosos, filhos da ignorância e da maldade, um luxo de arbitrariedades e perseguições contra os bons, inaudita proteção aos maus e porfiada guerra às autoridades [86]."

Era preciso esperar a lei de 3 de dezembro de 1841 para que fôsse cassado o localismo implantado pelo Código do Processo. O liberalismo pretendera que a Nação se governasse sem tutelas, e revelava o caos, a anarquia dos sertões.

V

A reforma constitucional era aspiração que unificava os liberais, consultando as reivindicações dos moderados e dos exaltados. As correntes políticas convieram na necessidade de, por um ato adicional, introduzir algumas disposições mais democráticas na Carta Outorgada de 1824. O objetivo dos propugnadores mais ardentes do Ato Adicional visava constituir a monarquia federativa, transformar o Senado em instituição tem-

86) Oliveira Viana — Populações Meridionais do Brasil — cap. XII. VIII.

porária, fazer a Câmara bienal e extinguir o Conselho de Estado. O regime federal seria o meio têrmo entre a liberdade local e o govêrno central.

As circunstâncias e a energia de Feijó frustraram alguns capítulos do programa reformista. O ambiente das revoltas, sobretudo a da ilha das Cobras, e da anarquia que ameaçava alastrar-se sôbre a capital, contribuiu para a poda dos excessos.

O Ato Adicional de 1834 transfere, em grande parte, os poderes sem peias dos caudilhos para as províncias. Organizou êle a centralização federativa, que incorporou, sem atenuação, os dispersos chefetes municipais.

O direito que a Carta de 1824 assegurava aos cidadãos de intervir nos negócios da província, e que se perdia nas câmaras dos distritos e Conselho Geral da Província, passou a ser exercido pelas câmaras distritais e, sobretudo, pelas assembléias legislativas provinciais.

Tentou-se tornar eletivo o cargo de presidente de província, vencida, entretanto, a proposta, na Câmara dos Deputados.

À Assembléia Legislativa Provincial foi conferida a atribuição de legislar sôbre extenso campo de matérias, bastando citar entre as principais: divisão civil e judiciária da província e mudança da capital; instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, sem contar os cursos jurídicos e outros regidos por lei geral; desapropriação por utilidade provincial ou municipal; polícia e economia municipal, precedendo proposta das câmaras; fixação das despesas provinciais e municipais e impostos, podendo as câmaras propor os meios de ocorrer às despesas municipais; repartição da contribuição direta dos municípios; criação, supressão e forma de nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecendo seus ordenados; obras públicas; autorização de empréstimos públicos; regular a administração dos bens provinciais. Ao presidente nomeado para a Província cabia o poder de veto, só reformável por 2/3 dos votos da assembléia.

Pollticamente, o Ato Adicional causou efeitos contrários aos desejados, desencadeando com mais fúria os elementos primários. Enfraqueceu o poder central e cerceou a fôrça dos proprietários territoriais, subordinando-os, sem destruí-los, às facções provinciais.

O Visconde do Uruguai, admirável conhecedor das instituições dessa quadra, traça o seguinte perfil das conseqüências da reforma constitucional:

> "A uma centralização excessiva, substituiu-se uma descentralização excessiva também, subversiva e desorganizadora, que entregava às facções que se levantassem nas Províncias o Poder Executivo Central de mãos e pés atados.
>
> "Incidit in Scillam, qui vult vitare Charibden."
>
> "A colação dos empregos que é um meio de ação e influência (e a questão era em grande parte de empregos por meio dos quais cada dominador quer segurar-se em seu bairro) passou das mãos de um Poder mais distante,

mais imparcial, por não estar tão de perto envolvido e interessado nas lutas e paixões pessoais e locais, para as de influências, que muitas vêzes se serviam dessa arma poderosa para se reforçarem e esmagarem aquêles aos quais se antojava disputar-lhes o govêrno da terra. E era tudo isso feito em nome da liberdade.

"Sucedia vencer as eleições uma das parcialidades em que estavam divididas as nossas Províncias. A maioria da Assembléia Provincial era sua. Pois bem, montava o seu partido, e por exemplo, depois de nomeados os empregos e postos da Guarda Nacional homens seus, fazia-os vitalícios. Amontoava os obstáculos para que o lado contrário não pudesse para o futuro governar. Fazia Juízes de Paz seus, e Câmaras Municipais suas. Estas autoridades apuravam os Jurados e nomeavam indiretamente, por prepostos, os Juízes Municipais, de Órfãos e Promotores.

"Edificava-se assim um castelo inexpugnável, não só para o lado oprimido, como ainda para o Govêrno Central.

"Se o Presidente da Província, Delegado e única autoridade administrativa nomeada pelo Poder Geral, não ia de acôrdo, estavam organizados os meios de uma vigorosa resistência, com aparências de legalidade, e legalmente insuperável.

"Recorria o Govêrno à única arma que lhe fôra deixada. Suspendia e mandava responsabilizar o empregado que não executava ou iludia as suas ordens, muitas vêzes acintosamente e de acôrdo com a parcialidade à qual pertencia. Era êste acusado pelo Promotor filho da eleição em que triunfara a mesma parcialidade. Era-lhe formada a culpa pelo Juíz de Paz do mesmo partido. Se por acaso era pronunciado, era julgado por Jurados apurados pelo Juíz de Paz e Presidente da Câmara eleitos pelo mesmo partido. Êste estado de cousas, e as absolvições acintosas que se seguiam, acabavam de desmoralizar a autoridade superior. Ou o Govêrno Central havia de passar pelas fôrcas caudinas, nomeando o Presidente que se queria, ou a luta se abria, e tomava grandes proporções. Daí a origem das rebeliões e sedições que derramaram tanto sangue, exauriram os cofres do Estado e produziram tantos ódios [87]."

A base do domínio provincial era o emprêgo público, vinha da autoridade que governava o Estado, base que o era também do local. Descen-

87) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre o Direito Administrativo — II vol. — págs. 215 e 217.

tralização municipal ou provincial e centralização significam, no fundo, o contrôle do cargo, sem o qual os potentados nada valiam ou eram postos fora da lei. A reconstituição do estamento burocrático, ensejado pela reação de 1836, faz-se com uma manobra singela e primária: a interferência do centro na nomeação dos funcionários.

Em virtude do Ato Adicional, e do espírito que o consagrara, o govêrno dos cargos locais, com a atribuição de sôbre êles legislar, passa à Assembléia Legislativa. Isso acontecerá com as cidadelas da polícia, justiça e Guarda Nacional. Em Minas, São Paulo, e outras províncias, os claros de oficiais da Guarda passaram a ser preenchidos por nomeação do Presidente da Província, sem nenhuma consideração às eleições.

As Câmaras Municipais sofrem séria limitação na autonomia, que lhes conferira o abandono e o Código do Processo. O art. 10, § 5.º permitia às Assembléias Provinciais legislar acêrca da fixação das despesas municipais, faculdade que, quando usada, aprisionava as Câmaras Municipais, limitando-lhe a receita e obrigando-as a prestar contas. O art. 10, § 7.º entregava às Assembléias a competência legislativa com referência aos empregos municipais e seus ordenados. Restringia-se-lhe o poder, cortando a possibilidade de criar empregos, que aliciariam partidários, ou os perpetuariam no govêrno. Sem autonomia financeira e sem dispor dos empregos, caíam as Câmaras de seu prestígio político, reduzindo-se a meras entidades administrativas.

Em algumas províncias, a autonomia municipal sofria restrição mais profunda. Acima das Câmaras, seria instituído um administrador nomeado pelo presidente provincial, com poderes de govêrno civil, comissário da polícia, magistrado criminal — era o *prefeito*. Era êle agente do poder provincial, que se alongava no interior, fiscalizando, controlando, provendo empregos, denunciando abusos, designando oficiais para a Guarda Nacional. Encontrava, dessa sorte, o Centro, um meio eficaz de se insinuar na vida municipal, sem acarretar a centralização, de vez que os prefeitos, como os presidentes sofriam o contrôle e a vigilância das facções locais e provinciais.

Os liberais, os da corrente mais genuína, durante o govêrno de D. Pedro I, da Regência e do Segundo Reinado, nunca se conformaram com o Poder Moderador. Êste se lhes afigurava, não sem razão, o instrumento do poder pessoal, que perpetuava o absolutismo monárquico da dinastia portuguêsa. Impotentes para riscá-lo da Constituição, investiram, com êxito, contra sua *longa manus:* o Conselho de Estado. Aboliu-o o Ato Adicional, no art. 32.

O Conselho de Estado, de acôrdo com a Constituição e os costumes políticos da época, auxiliava o Poder Moderador, e cobria-o com o manto da irresponsabilidade, caso divergisse ou se afastasse do Ministério. Com sua supressão, o Imperador ficava sem amparo, tendo de agir com a ação dos ministros, que o escoltariam, como agentes do Poder Executivo. Pràticamente, portanto, tornava-se inoperante o Poder Moderador, absorvido pelo Poder Executivo. Se os ministros se negassem a fazer o que o Impe-

rador lhes insinuava ou mandava, ficava êle a descoberto, tolhido, reinando sem governar. Ora, essa prática não será aceita mais tarde e o Conselho de Estado voltaria, triunfante, como o biombo opaco da vontade imperial.

Com o Código do Processo e o Ato Adicional, os senhores territoriais, armados da ideologia liberal, ascenderam ao poder. Não o puderam conservar, entretanto, incapazes de manter a tranqüilidade pública. O espetáculo da anarquia os desterrará, novamente, para seus latifúndios, renascendo o estamento burocrático, dos escombros a que o reduzira o 7 de abril.

CAPÍTULO IX

A REAÇÃO CENTRALIZADORA E MONÁRQUICA

I — AS TENDÊNCIAS GERAIS DA REAÇÃO MONÁRQUICA DE 1836; II — A JUGULAÇÃO DAS PROVÍNCIAS COM A ANULAÇÃO DO ATO ADICIONAL, CORPORIFICADA NA LEI DA INTERPRETAÇÃO DE 12 DE MAIO DE 1840; III — O ANIQUILAMENTO DO CÓDIGO DO PROCESSO CIVIL PELA LEI DE 3 DE DEZEMBRO DE 1841; IV — O SENADO VITALÍCIO E O CONSELHO DE ESTADO, OS DOIS CORPOS QUE MANTIVERAM A ESTABILIDADE POLÍTICA E JURÍDICA DO IMPÉRIO; V — AS IDEOLOGIAS EM PUGNA NO SEGUNDO REINADO.

I

O provincialismo turbulento que emergira do Ato Adicional punha em risco a unidade nacional, cuja preservação era o grande problema dos Estadistas da época. A causa da integridade física da nação confundia-se com a obra da Independência, no pensamento de José Bonifácio, Feijó e Vasconcelos. A situação regencial, com suas revoltas, motins e revoluções, levara os políticos a procurar restaurar a monarquia. Esta corporificava os desejos de ordem e tranqüilidade, e a monarquia, por sua vez, significava a categoria social que a sustentava: o rígido estamento que se consolidara nos quatro séculos de realeza em Portugal. Não fôsse o receio da volta de D. Pedro I, como notou um historiador, o combate às tendências liberais ter-se-ia inaugurado no dia seguinte ao da abdicação. A "Sociedade Defensora" e a "Guarda Nacional" foram manifestações inequívocas do espírito de reação.

O Ato Adicional fôra limitado, com vigorosa resistência parlamentar, em todos seus excessos descentralizadores. Ainda assim, porém, significou — como quase tôdas as leis brasileiras — uma perigosa antecipação política da realidade social. Sem conhecer a vida dos sertões, os liberais a libertaram de tôdas as peias, atônitos, depois, com o quadro que daí emergiu. Não se realizara a vontade de Vasconcelos, que, com êle, pretendera "parar o carro revolucionário". Seria necessário, para suster a desabalada carreira para o abismo, a enérgica determinação centralizadora, que viria mais tarde, anulando tôdas, ou quase tôdas, as reformas liberais.

A Regência teve, por via reflexa, notável papel na formação política dos estadistas. Com o espetáculo de sua anarquia, afirmara a persuasão, nos moderados, que, sem a monarquia, o Brasil se esfacelaria em algumas republiquetas, como vinha acontecendo com os vice-reinados espanhóis na América. O ideal republicano, que atormentava o espírito, ostensiva ou veladamente, dos revolucionários do 7 de abril, apagara-se por completo, identificado com o sangrento embate dos sertões e da plebe urbana.

O alarma firmara o programa da reação à desordem, consolidando a convicção monárquica, centralizadora e burocrática. O Ato Adicional tentou restaurar a unidade, começando com o fortalecimento da Regência. Extinguira o govêrno trino, instituindo a unidade da cabeça executiva, entregando o poder, em 1835, a Feijó, cuja energia, como ministro da Justiça, o notabilizara. O regente, porém, não era o homem antigo: a fibra amolecera, gasta pelos íntimos conflitos entre o liberal e o autoritário. Parecia prevalecer aquêle, sendo acusado, aliás injustamente, de conivente com as revoluções provinciais, notadamente a Farroupilha.

Mas, os moderados e os caramurus, sem falar nos exaltados, não queriam o govêrno ditatorial. A experiência das instituições parlamentares

criara a preocupação de evitar o despotismo, com o mesmo ardor com que se abominava a anarquia. Govêrno forte não queria, necessàriamente, significar ditadura — Feijó não compreendia essa nuança intermediária, incapaz de entender a transigência política.

As circunstâncias, conduzidas por Vasconcelos, ou com Vasconcelos como seu representante, levaram a dois rumos, aparentemente opostos: restauração da autoridade e sistema (regime deve ser sinônimo de forma de govêrno) parlamentarista.

Com a abdicação pouco haviam melhorado as relações entre a Câmara e o Executivo. Bernardo, ministro em 1831, ensaia o parlamentarismo, com a ficção da unidade do govêrno e a responsabilidade coletiva. Era, ùnicamente, um precedente, que não lograra fixar-se. A hostilidade entre os dois poderes culminou com a renúncia de Feijó, que não sofria o papel de rei constitucional, vedando-lhe a lei dissolver a Câmara (lei de 7 de junho de 1831). Seu substituto, Araújo Lima, perfeito rei constitucional, aceitou o parlamentarismo, que nascia dos costumes e não da Carta outorgada, para prolongar-se até a queda do Império. O novo regime consolida-se, como se nota pelos acontecimentos, não pela reação contra o despotismo, mas como meio têrmo entre o liberalismo e a autoridade, porfiando em fortalecer a última. Prestigia-se na obra de fortalecimento do poder, com as medidas posteriores de centralização e de limitação às fôrças liberais, centrífugas, da nação. É o primeiro passo da reconstituição do estamento burocrático, que iria fazer o Segundo Reinado. Essa característica extrema-o, na natureza, do parlamentarismo inglês, com o qual se assemelha na superfície. Nasce e se forma no espírito do Brasil tutelado, orientado e controlado por uma categoria social estável, permanente, que se estratificou fora da Câmara Temporária.

A notícia da morte de D. Pedro I, em 1834, oferecera a oportunidade para a constituição de uma frente política, empenhada na obra da salvação da ordem. Os reacionários caramurus perderam, com o acontecimento, a bandeira restauradora. Ficaram desarvorados diante de seus inimigos tradicionais, os exaltados. Restava-lhes o alvitre, que puseram em execução, de fundir-se com os liberais moderados, — fusão que veio a ser o *partido conservador*, formado pelos líderes da oposição liberal, Bernardo, Araújo Lima e Rodrigues Tôrres. O partido moderado, que governara de 1831 a 35, extinguira-se com a renúncia de Feijó, renascendo na nova corrente, que, já nas eleições de 1836, data da sua fundação, se apresentou vitoriosa nas urnas.

A história política do Brasil assume, depois de 1836, nova feição, resumindo-se, conforme observação do Barão do Rio Branco, na luta dos partidos, conservador e liberal, que se iriam revezar no poder.

A regência de Araújo Lima assistirá à ascensão da reação monárquica e centralizadora, com as primeiras escaramuças e os rijos golpes que seriam vibrados no autonomismo liberal. Esboçava-se geral assentimento quanto ao pensamento de refrear a dispersão da classe territorial e dos

idealistas do *self-government,* fôssem intelectuais ou a agitada plebe urbana. Havia geral consenso no que se referia à necessidade de defesa, na "reação da sociedade em perigo".

Que pretendiam, porém, os demolidores construir? Onde queriam assentar as bases do poder, que ameaçava pulverizar-se? Na tradição monárquica, com a convocação ao mando do estamento burocrático, ou em outros fundamentos?

O ideário regencial nunca foi profundamente pesquisado e estudado. A hora do regresso, malgrado a falta de observação por parte de historiadores e ensaístas, foi marcada por grandioso drama de idéias antagônicas. Mostra-o a mal advertida divergência entre os dois maiores vultos da época, Bernardo de Vasconcelos e Evaristo da Veiga, ambos desiludidos do liberalismo. Quando a dissenção entre os dois foi advertida pelos escritores, atribuíram-na, sem maior indagação, à divergência de temperamentos e só a isso. Enquanto Vasconcelos era um letrado, e filho de letrado, que se voltava, sem nada criar, à tradição monárquica, Evaristo queria alguma coisa de novo. Para êste, a soberania não devia voltar aos funcionários, nem permanecer com os senhores rurais, nem simplesmente fugir aos caudilhos armados. Alimentava o sonho de construir, da liquidada época regencial, a monarquia burguesa industrial, onde se valorizasse o trabalho livre e a atividade produtiva. Documento expressivo, definidor de sua ideologia política, é o último número da "Aurora Fluminense" (30 de dezembro de 1835), nos tópicos que esclarecem que o jornal sempre pugnara por

> "Um govêrno cujo chefe seja hereditário, para impor silêncio às ambições mais formidáveis, cujos súditos não estejam divididos em castas inimigas e com interêsses diversos; uma Monarquia representativa, fundada sôbre as bases da indústria, da economia e da vontade nacional, pareceu-nos problema fácil de resolver-se no Brasil, e ao sistema político que a nossa Constituição criara. Neste intuito, nós tratamos de dar honra às profissões úteis que o desdém de uma fidalguia improvisada feria de plebeísmo; elevamos a seus próprios olhos a indústria e agricultura, e o comércio, fazendo notar que não só os funcionários do Govêrno são merecedores de consideração, que êstes vivem do produto das rendas, dos impostos pagos pelas classes industriais. Esforçamo-nos por combater as insídias com que se trabalhara por estabelecer no Brasil uma nobreza privilegiada, e por manter um exército colonial, muito superior aos nossos meios e recursos. Ao furor dos empregos públicos que temos como uma chaga aberta no corpo social, opusemos as doutrinas que chamam os cidadãos ao amor do trabalho e das profissões independentes a que os preconceitos vulgares assinavam um grau inferior na hierarquia."

O govêrno, pelo que se entrevê, se apoiaria na classe média de industriais, comerciantes, agricultores e profissionais liberais. Cem anos depois seria possível esboçar-se o novo Estado, sem que ainda a nação tivesse deixado de ser comandada por funcionários e novos dignitários civis e militares.

A reação conservadora — a corrente do "regresso" — entrou para o Govêrno com a regência Araújo Lima. O "Ministério das Capacidades", de 1837, foi instrumento seu, obedecendo ao pontificado de Vasconcelos. Era o primeiro gabinete conservador e que fazia ponto de honra da responsabilidade parlamentar. Com êle definira-se, de vez, o parlamentarismo, restabelecendo-se, gradualmente, a autoridade.

Coube a Vasconcelos, no mais notável discurso da época, caracterizar nova tendência, com a profissão de fé regressista.

> "Fui liberal — dirá no tempo passado do verbo — então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações do todos, mas não nas leis, não nas idéias práticas; então o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade: os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la, e por isso sou regressista. Não sou trânsfuga, não abandono a causa que defendo, no dia de seus perigos, da sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete."

O programa da reação, pôsto que não enunciado formalmente, preformara-se, empìricamente, no combate à anarquia. Querendo salvar a unidade nacional recorria à monarquia, e para sustentar a monarquia, cuidava reforçar e recriar os antigos apoios tradicionais, com a centralização política e administrativa, o fortalecimento do Senado vitalício, o Conselho de Estado, que seria exumado, tudo para consolidar o Poder Moderador. Prepara-se a monarquia para o monarca, que estava sendo incubado na escola dos estadistas do regresso.

A reação é aparentemente ameaçada em seu desenvolvimento: na legislatura de 1838 o partido liberal apresenta-se viçoso e ativo, galvanizado por Antônio Carlos, ressuscitado das lutas em que se extraviara entre os restauradores. Mas, o perigo é inexistente. Os liberais já não são os mesmos, a mola republicana gastara-se e a veia descentralizadora se esvaíra. Êle se incorporará aos monarquistas, mais sôfrego do que os conservadores pela coroação do Imperador, precipitando um verdadeiro golpe de Estado. Amansara-se, batido em seus extremos revolucionários, preparando-se para confundir-se com a corrente oposta, na conciliação de 1853, estuário calmo das lutas regenciais.

O regresso devia, necessàriamente, levar à maioridade. Vasconcelos chegara a pensar na regência de D. Januária, enquanto o herdeiro fôsse menor. Êle se opôs, entretanto, ao açodamento liberal, chefiado por Antônio Carlos, desejando preparar o Império, dotando-o das instituições que possibilitassem o govêrno do quadro administrativo. Nos órgãos dêste — que iriam renascer e nos já existentes — pretendia instalar seu partido, que devia supervisionar o jovem monarca. Agia com coerência, sem confundir o Império com o Imperador, para que aquêle absorvesse os arroubos ou os excessos que porventura êste praticasse, mal-aconselhado pela verde idade. J. J. da Rocha esquematiza a tendência das lutas da época, traçando o seguinte quadro: de 1836 e 1840, luta da reação monárquica, acabando pela maioridade; de 40 a 52, domina o princípio monárquico, que esmaga as violentas manifestações do inconformado oposicionismo. Depois de 1852 virá o arrefecimento das paixões, com a transação dos partidos. ("Ação, Reação, Transação.")

II

A sociedade, como a política, havia mudado, com profundas alterações internas, nos últimos anos da Regência. Os luzidos senhores territoriais, esteios do liberalismo que se erguera desde a Transmigração, e que haviam acorrido aos salões de D. João VI, destilando riqueza e atrevimento, retraíram-se aos confins de suas terras. A repressão das agitações, que êles deflagraram, desterrou-os a suas províncias, que lhes davam asilo, com o caudilhismo protegido pelo Ato Adicional. Fizeram-se pagãos, fugindo para as aldeias, abrigo de sua influência e de seu prestígio. Os que ficaram na Côrte, fiéis às autoridades centrais, haviam-se incorporado à administração, abandonando a antiga e orgulhosa classe. As novas circunstâncias econômicas e sociais deram prosperidade ao comércio, com as importações livres desde 1808, e com a prodigiosa riqueza das exportações de café. Êste já começara a ser o sustentáculo da economia nacional, representando no decênio 1831/40, 43% do valor total exportado, seguido do açúcar com 24%. A riqueza agrícola, pôsto favorecesse os senhores rurais, deixava abundantes lucros aos comerciantes, que financiavam as plantações, vendiam-lhes escravos, adiantavam-lhes os meios de subsistência e negociavam os produtos com o estrangeiro. Por outro lado, favoreciam-nos, também, as revoluções, fazendo largos e lucrativos fornecimentos ao poder central, bem como empréstimos ao Tesouro, necessitado pelo recrutamento de tropas e realização de vultosas despesas. Comércio e quadro administrativo se reencontravam, depois de um período de alheamento, mùtuamente se reforçando. O Estado voltava a fortalecer suas origens e fundamentos patrimonialistas, criando novas oportunidades à restauração e alargamento do estamento burocrático. Dinheiro e política voltavam a dar-se as mãos, amparando-se e aliando-se, combatendo a classe agrícola, que se extremara e se deixara conduzir pelo caudilhismo descentralizador. Dessa situação vem o quadro descrito por Joaquim Nabuco: política e

revoluções, ambas oficiais, frutos da "empregomania", expressão doentia da burocracia; comércio e crises comerciais, com a supervisão carinhosa do Tesouro. Nas vésperas da Maioridade, o aspecto da sociedade tinha os caracteres comuns e clássicos do período colonial, em plena vigência da monarquia portuguêsa:

> "Tudo mais recuava para o segundo plano: a política e o dinheiro eram as duas nobrezas reconhecidas, as duas rodas do carro oficial. Quando a primeira se desconcertava, vinham as revoluções, no fundo tão oficiais como o próprio govêrno, simples fenômeno, como êle, da empregomania, que se ia generalizando; quando era a segunda, vinham as crises comerciais, que se resolviam pela intervenção constante do tesouro [88]."

Revitalizadas as bases econômicas e sociais do estamento, seria exigência política sua o fortalecimento do poder central. Começa-se a reconstituição do Estado, com o anulamento de tôdas as franquias do *self-government,* em busca dos modelos oferecidos pela tradição portuguêsa. Em 1839, Vasconcelos toma a iniciativa, no Parlamento, de reformar o Código do Processo, reforma eminente e despòticamente centralizadora, que se ultimou em 1841. O desencadeamento da nova orientação, entretanto, parte da "interpretação" do Ato Adicional, manobra sutil para, pela lei ordinária, atingir o texto constitucional.

A "Lei de Interpretação" (12 de maio de 1840), que resultou em cercear as amplas atribuições províncias, propunha-se ao aparente fim inocente de pôr ordem aos poderes das assembléias legislativas. Dizia-se que não havia segura discriminação de competências entre as Câmaras municipais, Assembléias legislativas e o Centro. Sob êsses pretextos, aparentemente inócuos, arrebatou-se às províncias o contrôle da polícia, cargos públicos e a esfera ampla de legislar.

A atribuição conferida, pelo Ato Adicional, às assembléias, de legislarem acêrca da polícia, sofre o primeiro grande golpe restritivo na Lei de Interpretação. Esclarecia o art. 1.° desta que "a palavra polícia compreende a polícia municipal e a administrativa sòmente, e não a polícia judiciária". Perdiam as províncias o domínio da fôrça armada, o maior instrumento de opressão com que contavam as oligarquias, para se perpetuarem no mando.

O art. 2.° arrancava-lhes a direção da burocracia, meio poderoso de política, que assegurava a perpetuidade da administração. Dispunha êle: "A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais concedida às assembléias da província pelo § 7.° do art. 10 do Ato Adicional, sòmente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições quando forem estabelecidos por leis gerais re-

---

88) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — II vol. — pág. 88.

lativas a objetos sôbre os quais não podem legislar as referidas assembléias." O art. 3.º declarava que a assembléia sòmente poderia legislar sôbre a forma e provimento dos cargos provinciais que não estivessem na esfera do legislativo geral. Perderam, também, o contrôle das magistraturas das Relações e Tribunais Superiores. Permitiu-se, além disso, a criação de uma fábrica de vetos, com a faculdade aos presidentes provinciais de os aplicarem aos projetos que ofendessem a Constituição do Império.

A legislação provincial caía no regime da liberdade vigiada, podendo manifestar-se as assembléias acêrca das matérias que expressamente lhes fôssem permitidas. Antes de 1840, legislavam sôbre tudo que não fôsse da competência do Centro.

A Lei de Interpretação antecedeu ao advento da maioridade. O fato evidencia que o quadro administrativo e governamental conduziu e dirigiu o Imperador pelos caminhos que lhe abrira. D. Pedro II foi um instrumento fiel da nova política, e não seu autor.

Outras medidas completarão a reforma e a consolidação do estamento burocrático, cuja cúpula seria o Imperador e o Conselho de Estado. No espaço de dois anos, o Estado readquiria a estrutura inspirada pela monarquia portuguêsa, que a obra do Segundo Reinado continuou e solidificou.

Os liberais não receberam sem estrépito a nova lei. As agitações revolucionárias da quadra 40-45 insurgiram-se contra ela, compreendendo-lhe o alcance. Foram, entretanto, movimentos provinciais, os quais não lograram convencer, senão em pequena escala, o novo partido liberal pacificado, instalado na Côrte. Os mais ardentes protestos viriam depois, quando, no ocaso da maré conservadora, o liberalismo renasceu com violência, entestando com o movimento republicano. Dessa época é o brado de Tavares Bastos, de apaixonada oposição:

> "A lei chamada da interpretação, todos o sabem, o ato mais enérgico da reação conservadora: limitando a autoridade das assembléias provinciais, permitiu a criação da polícia uniforme em todo o império e a militarização da guarda nacional, instituições posteriormente organizadas com simetria a que só faltam os retoques propostos recentemente. Não interpretava-se, amputava-se o ato adicional; e tudo sem os trâmites de uma reforma constitucional: obra por êsses motivos igualmente odiosa [89]."

As resistências constitucionais à ação legislativa do centro foram afastadas. Daí para diante, ficou o campo livre a tôdas as invasões nas províncias, que, progressivamente, foram algemadas e acorrentadas ao carro da ordem imperial.

---

89) Tavares Bastos — A Província — 1870 — págs. 90 e 91.

III

O *self-government*, que tentara florescer sob o Código do Processo e do Ato Adicional, sofreu duro golpe com a lei de 3 de dezembro de 1841. A exemplo do que acontecera com o Ato Adicional, o Código do Processo foi anulado, no que significava de descentralização. A polícia e a justiça, confiadas aos poderes locais, foram recolhidas ao centro, no mais extraordinário passo centralizador dessa quadra.

A lei de 3 de dezembro será a coluna mestra do Império, e o manterá durante quarenta anos [90].

O juiz de paz perde suas atribuições capitais, descendo da eminente dignidade de terceira autoridade depois do Imperador e dos Ministros. Aos próprios conservadores mais moderados a inversão pareceu excessiva, confessando o Visconde do Uruguai que a lei de 3 de dezembro "talvez reduzisse demais essa autoridade". Saem de suas mãos, não raro sanguinárias e turbulentas, os poderes policiais, entregues a delegados e subdelegados de nomeação do Centro. A eleição poderá ser declarada caduca, como a dos vereadores, se a autoridade geral quiser, ou se seus resultados não lhe agradaram. O poder de punir os contraventores, de formar a culpa e prender os culpados é arrebatado pelos funcionários nomeados pelo Imperador ou seus agentes. A atribuição de formar a culpa e julgar definitivamente os crimes de responsabilidade dos empregados públicos não privilegiados, fonte do contrôle e da submissão da burocracia aos potentados locais, é entregue aos juízes de direito, que se transformam, pela nomeação régia, em agentes da Côrte.

Os juízes municipais e de órfãos, que o Código do Processo determinava fôssem escolhidos em listas tríplices organizadas pelas Câmaras municipais, perderam tôda a vinculação local, nomeados pelo Imperador. Igualmente os promotores convertem-se em burocratas do quadro dos presidentes de província ou da autoridade geral.

Os poderosos juízes de paz como que desencarnam da autoridade, partilhadas suas funções entre os juízes municipais e os delegados de polícia.

A reforma não se detém sequer nos figurantes secundários do poder policial e judiciário. O legendário inspetor de quarteirão, artista consumado da manipulação eleitoral, será um mero agente da Coroa, nomeado pelo delegado de polícia. O próprio carcereiro, que deveria ficar esquecido na humildade do seu ofício, é lembrado, para ser amarrado aos poderes centrais.

Medidas complementares apertam o círculo tentacular da reforma. O presidente da Câmara municipal torna-se agente do Centro, com atribuições de nomear funcionários municipais e reintegrar os que a Câmara demitisse. Nada ficava aos municípios, sequer o emprêgo para os pequenos protegidos. A vitória das eleições não trazia nenhum poder — era apenas divertimento cívico, sem compensações e sem resultados.

---

90) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — I vol. — pág. 44.

O processo de aviltamento e jugulação das localidades prosseguiu em todos os extremos. A Guarda Nacional, fundada com o propósito de armar os cidadãos para afirmar a unidade nacional, integra-se, definitivamente, nos objetivos do seu propósito inicial. Como agora a ordem se confunde com a centralização, a oficialidade tôda, desde 1850, é designada pelo poder central, que lhe organiza, também, o alistamento. O Ministro da Justiça, depois de apropriar-se da polícia e do exército, incorpora a Guarda Nacional. Nenhum intermediário, nenhuma instituição separa a Coroa, do cidadão; o poder, armado de tôdas as entidades, forte e poderoso defronta-se com o indivíduo inerme. Essa a conseqüência da lei de 3 de dezembro, que resultará nas câmaras unânimes de 1850, como observa Tavares Bastos. O Ministro da Justiça comanda a polícia e a Guarda Nacional, impondo a tranqüilidade e a obediência aos sertões. O aparato das armas fará calar os protestos das revoluções liberais de São Paulo e Minas, do Rio Grande do Sul e de Pernambuco.

A lei de 3 de dezembro, no propósito que se traçou de demolir o Código do Processo, foi tão longe no afã de despojar o juiz de paz das atribuições judiciais, que as entregou à autoridade policial. Alcançou, com a reação, o outro extremo, que não soube evitar. O Código fôra aniquilado, esmagado, com a implantação de outra organização judiciária.

> "A lei de 3 de dezembro — escreverá Tavares Bastos — centralizou o Império nas mãos do ministro da Justiça, generalíssimo da polícia, dando-lhe por agentes um exército de funcionários hierárquicos, desde o presidente de província e o chefe de polícia até o inspetor de quarteirão [91]."

IV

O Senado vitalício era, quando se declarou a maioridade, o mais altivo quebra-mar conservador. Constituído em 1826, segundo os preceitos da Constituição de 1824, compunha-se dos escolhidos pelo Imperador nas listas tríplices filhas da eleição. Formou-se com os membros do quadro administrativo do Imperador, daqueles que melhores serviços lhe haviam prestado ou mais lhe merecessem a afeição. Êle foi, pela origem, uma instituição da Coroa, ligado aos seus interêsses e participando de sua política, surdo ao clamor liberal da Câmara temporária.

Durante a Regência, o Senado representou a função de fôrça moderadora, defendendo as tradições centralizadoras do Estado Avis-Bragantino. Opôs fria e tenaz resistência à incandescida onda liberal, que, compreendendo sua orientação reacionária, quis, frustradamente, transformá-lo em temporário. Depois do 7 de abril, hostil à corrente que empolgara a direção dos negócios públicos, passou para segundo plano, desprezado co-

91) Tavares Bastos — A Província — pág. 166.

mo velharia nociva. Com a baixa da maré, porém, ganhou ascendência, crescendo à medida que a reação centralizadora ganhava terreno. Seu prestígio não lhe vinha da opinião popular, mas da Coroa, a cuja administração pertencia, como instituição permanente. Zacarias apreciou bem a origem da fôrça do Senado:

> "O centro de gravidade política dêste país está no Senado, porque êle se acha mais perto de São Cristóvão do que a Câmara dos Deputados."

Sua função não decorria da representação dos grupos ou classes da sociedade, com o dinamismo e a agitação dos interêsses em pugna. Era agente do estamento burocrático, cuja vitaliciedade simbolizava a permanência do poder, sobranceiro à nação e ao povo.

O Conselho de Estado, sócio do Senado vitalício na alta burocracia, atravessou vicissitudes mais duras. D. Pedro, ainda príncipe regente, entendeu ser-lhe necessária uma corporação para aconselhá-lo em assuntos de maior gravidade, cujo parecer daria aos seus atos segura fôrça moral. Criou o "Conselho de Procuradores Gerais das Províncias", escolhidos os participantes pelos eleitores das paróquias. Êsse o embrião do Conselho de Estado, que, de acôrdo com o espírito do tempo, nascia da representação popular. Sua função, na forma do decreto de 16 de fevereiro de 1822, que o instituíra, era aconselhar o príncipe sempre que consultado, examinar os projetos e reformas referentes à administração, propor medidas úteis ao progresso do país e zelar cada um de seus membros pelos assuntos da província que o elegera.

A Assembléia Constituinte extinguiu-o, defendendo o entendimento de que os únicos procuradores do povo seriam os deputados. Os ministros, na falta dêsse órgão consultivo, deveriam ser os conselheiros do Imperador. Dissolvida a Constituinte, D. Pedro constituiu um conselho privado, para estudar os negócios de maior monta e com a incumbência de redigir um projeto de Constituição. Compunha-se de dez membros, inclusive os seis ministros de Estado, membros natos pela lei da Câmara que o extinguira.

A Carta outorgada tornou a consagrá-lo no capítulo 7.°, do título 5.°, composto de conselheiros vitalícios (art. 137), em número não excedente a dez (art. 138), não se compreendendo, nessa limitação, os ministros de Estado, que só seriam reputados conselheiros com a especial nomeação para o cargo (art. 139). O art. 142 traçava-lhes as atribuições:

> "Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves, e medidas gerais da pública administração; principalmente sôbre a declaração da guerra, e ajustes da paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em tôdas as ocasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no art. 101, à exceção do VI."

A função do Conselho de Estado afirmava-se conforme a sistemática constitucional, como anteparo do Poder Moderador, cobrindo o Imperador da responsabilidade política. Os conselheiros eram responsáveis pelas opiniões que emitissem em oposição às leis e ao interêsse do Estado, se emitidas dolosamente. Suas atribuições eram políticas e administrativas, preponderando as matérias políticas.

A Regência não tinha aprêço ao Conselho, formado pela camarilha do primeiro Imperador, que fôra hostil ao movimento de 7 de abril. Ouvia-o apenas no cumprimento da formalidade constitucional, sem atender à orientação absolutista nêle dominante.

O Ato Adicional, pretendendo anular o Poder Moderador, vulnerando-o ao contrôle da Câmara, desvendando a pessoa do Imperador, pura e simplesmente aboliu-o. A extinção visava, além disso, a descentralização, suprimindo órgão "que tende a fortalecer o Govêrno Central; que o auxilia com suas luzes e conselhos; que com êle partilha a responsabilidade, pelo menos moral; que imprime um caráter de unidade e seguimento na administração" [92].

Com o movimento monárquico propôs-se a restauração do Conselho de Estado, em projeto apresentado juntamente com o da Maioridade. Vasconcelos opunha-se a esta sem uma instituição que aconselhasse e orientasse o Imperador-menino na condução da nau do Estado. Malgrado a indiscutível autoridade de seu propugnador, o projeto foi rejeitado, esbarrando nos óbices da necessidade de uma reforma constitucional. Mas, D. Pedro II, logo ao assumir o govêrno, pedira-o ao Parlamento, alegando a necessidade de aconselhar-se nas matérias importantes e no exercício do Poder Moderador. Com a solicitação imperial ainda se discutiu a questão da conveniência, predominando, porém, as divergências acêrca do modo de instituí-lo.

Instaurado pela Constituição de 1824, suprimido por um ato constitucional, sòmente outra reforma constitucional poderia restaurá-lo. Não havia como fugir a essas coordenadas jurídicas, ditadas pela ciência do direito. Prevaleceu, entretanto, o hábil sofisma de Vasconcelos, que o fêz renascer pela lei ordinária, a de n.º 234, de 29 de novembro de 1841. Para que se tenha idéia dos hábitos parlamentares da época, vale reproduzir o trecho do discurso, em que se rebate a argüição de inconstitucionalidade:

> "Quanto à inconstitucionalidade da lei não sei como se possa sustentar. A Constituição reformada não proibiu a instituição de um Conselho de Estado, antes como que o promete, quando se serve das expressões — Fica suprimido o Conselho de Estado de que trata o Titulo 5.º do Capítulo 7.º da Constituição. Não diz — não haverá mais Conselho de Estado. — Tem diversa linguagem, exprime-se assim —

92) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre o Direito Administrativo — II vol. — pág. 219.

Fica suprimido o Conselho de Estado da Constituição. — Por conseqüência julgo eu que se pode estabelecer um Conselho de Estado, e que até a Constituição reformada o prometeu. Nem era possível que de outra sorte procedesse, quando ela reconheceu o Poder Moderador independente dos Ministros."

A oposição, sustentada no Senado por Paula Sousa e Vergueiro, entendia que, com o Conselho, o poder se deslocaria para as mãos de uma oligarquia serviçal da Coroa. Argumento semelhante, cuja origem é fácil discernir, foi apaixonadamente vibrado nos manifestos das revoluções liberais. Vasconcelos, conservador até ao atrevimento, fiel à sua virada, via a excelência do novo órgão justamente no amortecimento do impulso das inovações, afirmando que a idéia do mundo não é a de movimento, mas a de resistência. Visava-se a concentração do poder, em repouso, nas mãos de um grupo, desdenhosamente chamado de camarilha pelos opositores, cuja estabilidade e permanência seria sua principal virtude. A justificação do senador José Saturnino da Costa Pereira, na sessão de 15-9-841, corporifica a função e estrutura que lhe queriam dar seus propugnadores:

"Será contra a índole que, sucedendo-se ràpidamente os ministérios, não tendo mais que durações efêmeras, haja um corpo estável, que conserve as tradições governativas, que dê estabilidade às disposições dos diferentes ministérios, que faça desaparecer essa política variável de dia a dia, que faz perder tôda a confiança aos servidores subalternos, que, por uma parte, não vêem segurança alguma em seus empregos, e por outra nada adiantam do que restritamente lhes marcam suas obrigações, receosos e com razão, de que o Ministro futuro desaprove quanto o atual aprove?

"Que o Ministro de Estado pode tentar um estabelecimento para cujo complemento tenha de empregar-se talvez um ano, com a quase certeza de que se o não concluir, como será possível, o seu sucessor não deite abaixo o seu projeto? Nenhum outro remédio se pode dar a êste mal destruidor de nossas instituições, que aquêle mesmo que a Constituição dá ao desejo que pode dominar e de fato tem dominado a outra Câmara, do desejo de inovações, criando um corpo debaixo dos mesmos fundamentos, e com a mesma estabilidade do Senado."

Durante todo o Segundo Reinado, foram o Senado e o Conselho de Estado o sustentáculo estável e permanente da mais alta esfera do estamento burocrático. Nabuco dirá que o Conselho "foi o crisol dos nossos estadistas e a arca das tradições do govêrno". Com a República, êsses dois

pilares foram destruídos, restando uma única instituição permanente, fora do govêrno, e que se apropriou do mando: as fôrças armadas.

Logrando aprovação no Parlamento, o Conselho, segundo o teor do art. 7.° da lei que o criou, tinha as seguintes atribuições fundamentais:

> "Art. 7.° — Incumbe ao Conselho de Estado consultar sôbre todos os negócios em que o Imperador houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los", e principalmente:
>
> "§ 1.° — Em tôdas as condições em que o Imperador se propuser exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador, indicadas no art. 101 da Constituição.
>
> "§ 2.° — Sôbre declaração de guerra, ajustes de paz e negociações com as nações estrangeiras.
>
> "§ 3.° — Sôbre questões de prêsas e indenizações.
>
> "§ 4.° — Sôbre conflitos de jurisdição entre as autoridades administrativas, e entre estas e as judiciárias.
>
> "§ 5.° — Sôbre abusos das autoridades eclesiásticas.
>
> "§ 6.° — Sôbre Decretos, Regulamentos e Instruções para a boa execução das leis e sôbre propostas que o Poder Executivo tenha de apresentar à Assembléia Geral."

A missão do Conselho objetivava centralizar o poder, firmar a estabilidade e continuidade administrativas, e, sem que a lei o dispusesse, principalmente moderar a audácia das reformas. Presidia-o o Imperador: as sessões tinham os ministros como presidentes. Alguns publicistas propunham que êle fôsse desmembrado em dois ramos: administrativo e político. Enquanto era louvado pelos conservadores e alguns liberais desapaixonados, a apreciação histórica dos exaltados apregoava, com razão, que nenhuma instituição, no Segundo Reinado, foi "mais funesta às liberdades civis e às franquias liberais". Graças a êle, que coroou a reconstituição centralizadora e burocrática, o Império logrou a permanência e a estabilidade de sua política, entre tôdas as mudanças de ministérios e no meio das variáveis maiorias parlamentares.

V

A história brasileira é atravessada, desde Tomé de Sousa até os dias atuais, pelo choque de duas ideologias opostas: liberalismo e centralismo, ou federalismo e unitarismo, ou democracia e monarquia, ou autonomismo e centralismo. O princípio autonomista nasceu com as capitanias hereditárias, o govêrno-geral centralizou o poder. A expansão pelo hinterland, estimulada pelo rei português, na caça ao índio e na busca das minas, fê-lo renascer, para que a reação de 1700, de novo, impusesse a autoridade e a paz no interior. A Independência despertou o movimento liberal, que ganhou corpo e justificação política com o Código do Processo Criminal

e o Ato Adicional, para recolher-se, vencido, na arrancada do regresso monárquico.

Essas correntes contrárias demonstram a coexistência hostil de duas sociedades distintas, que se empenhavam em afirmar a própria supremacia política. A situação não é peculiar ao Brasil, senão que pode ser observada na América espanhola, particularmente na Argentina, segundo a visão histórica de Sarmiento. Federais e unitários são os partidos, que, no tempo de Rosas, expressam o antagonismo das duas sociedades, rivais e incompatíveis; "duas civilizações diversas; uma espanhola, européia, civilizada; a outra bárbara, americana, quase indígena". Sarmiento localiza a divergência na luta das cidades contra os campos, que se esforçavam, mùtuamente, em impor seus padrões e valores. A semelhança deveria ocorrer, dadas as condições colonizadoras do mesmo teor dos dois povos ibéricos, em igual formação histórica. Para discernir as realidades divergentes, escritores como Capistrano e Euclides da Cunha serviram-se ùnicamente de critérios exteriores, que não definem o conteúdo do choque. A luta entre o sertão e o litoral foi por êles sagazmente vista e apreciada. Nota o primeiro:

> "Em Piauí, o sertão foi vencido só depois de mudada a capital de Oeiras para Teresina e regularizada a navegação do Parnaíba. Na Bahia, ainda em 1875 se discutia a conveniência de constituir em província separada os terrenos marginais do São Francisco. Em Pernambuco muito deram que fazer Pajeu das Flores e adjacências.
>
> "Como no Ceará o sertão investiu contra o litoral, chegando a dominá-lo na Confederação do Equador; como o litoral resistiu ao sertão e por fim dominou-o; como êstes dois elementos unidos se amalgamaram e conciliaram [93]."

Euclides, com a pena dramática, traça o mesmo quadro antinômico, para explicar as agitações regenciais:

> "Era o crescente desequilíbrio entre os homens do sertão e do litoral. O raio civilizador refrangia na costa. Deixava na penumbra os planaltos. O maciço de um continente compacto e vasto talhava uma fisionomia dupla à nacionalidade nascente. Ainda quando se fundissem os grupos abeirados do mar restariam, ameaçadores, afeitos às mais diversas tradições, distanciando-se do nosso meio e do nosso tempo, aquêles rudes patrícios perdidos no insulamento das chapadas. Ao "cabano" se ajuntariam no correr do tempo o "balaio" no Maranhão, o "chimango" no

93) Capistrano de Abreu — Caminhos Antigos e Povoamento do Brasil — págs. 230 e 231.

> Ceará, o "cangaceiro" em Pernambuco, nomes diversos de uma diátese social única, que chegaria até hoje, projetando nos deslumbramentos da República a "silhouette" trágica do "jagunço" [94]."

Pôsto que ofereça o aspecto descritivo, o fenômeno não se explica com o contraste geográfico litoral-sertão, como não se explica, também, em dizê-lo — como fêz João Ribeiro — o resultado de um confronto entre mamelucos e a sociedade latina e portuguêsa.

No fundo, descobre-se que o contraste assenta em diversas estratificações sociais, de natureza própria e oposta. De um lado, está o estamento burocrático, expressão da monarquia portuguêsa colonizadora e civilizadora, com a preocupação de absorver e cunhar interiormente a sociedade colonial. O estamento, já o demonstramos, não se aniquilou com a emancipação política, senão que se reconstituiu em bases ainda mais sólidas, organizando o domínio político-social de cima para baixo. E o que é mais importante: continuou a encarnar a civilização européia, confundida com a tradição da monarquia portuguêsa e com a centralização política. Perpetuou-se, dessa sorte, o *colonato,* sem que a sociedade dominada tivesse o ensejo de quebrar o mando da minoria dominante, organizando seu próprio e autônomo escol dirigente. É isso que, culturalmente, se chama litoral.

No lado oposto está a sociedade colonial, sem lograr emancipar-se no Império e na República da estrutura trazida, rudimentarmente, por Tomé de Sousa. Representam-na a classe proprietária e, ocasionalmente, duas ordens guerreiras; o caudilho e o bandido, seja em grupos ou individualmente. Cumpre bem distinguir os três componentes: senhor territorial, caudilho e bandido, para apreciar com clareza a ideologia que êles retratam, pacìficamente e nas revoluções.

O senhor territorial é o plantador de cana, tabaco, café, proprietário de terras e escravos, chefe privatista e patriarcal de família. A ideologia natural a seu estado social é o autonomismo político, porfiando por limitar o Estado na fronteira de seu latifúndio. Repugnava-lhe obedecer à autoridade central, a qual lhe parecia ùnicamente coletora de tributos, sem que o ajudasse a defender-se dos índios, das invasões espanholas e das investidas estrangeiras do mar. Manifestava franca incompreensão aos funcionários, parasitas de seu trabalho, e, em casos extremos, alistava-se entre os revolucionários. Seu princípio político era o autonomismo, o emancipacionismo, e, desde as lutas da Independência, o liberalismo. O privatismo do isolamento social despertava-lhe fumos feudais, sem que a ordem social brasileira, nem de leve, possibilitasse a fixação dêsse longínquo ideal. O senhor rural é, portanto, o genuíno liberal, sem excessiva turbulência, que, aliás, aborrecia desde sua constituição como colono, no século XVI.

94) **Euclides da Cunha — A Margem da História — pág. 262.**

A turbulência vinha de duas figuras que defendiam — porém não necessàriamente — sua política: os caudilhos e os bandidos. O *caudilho* tem seus antecedentes na aristocracia militar, aliciada pelo rei e seus funcionários, nas entradas e bandeiras, para a conquista do sertão remoto. Como agente real serviu à causa da civilização, identificada com os interêsses da monarquia portuguêsa, contra a barbárie indígena. Caudilhos também eram, e ao serviço da Coroa, os chefes militares locais que lutaram contra o invasor holandês. O caudilho pode ser ou pode não ser proprietário territorial — o que lhe confere natureza própria e especial é a habilidade guerreira e a chefia de um grupo militar. Na reação de 1700, o rei objetivou, principalmente, jugular os caudilhos, que se tinham fortalecido em demasia no isolamento americano, nas guerras holandesas e lutas do interior, desvinculando-se do comissionamento real. São êles que renascem na turbulência do Código do Processo e do Ato Adicional, havendo o movimento emancipador despertado sobretudo os proprietários rurais. Nessa quadra, porém, é mais constante a confusão, na mesma pessoa, do proprietário e do caudilho. *Êste, entretanto, é um militar, pertencente às antigas ordenanças, com patente, ou à recente Guarda Nacional.*

Os caudilhos regenciais sustentaram, com armas na mão, o liberalismo. Com razão pôde dizer Viana que "entre nós, liberalismo significa, pràticamente e de fato, nada mais do que o caudilhismo local ou provincial" [95].

Na Revolução Farroupilha, por exemplo, os principais chefes eram caudilhos, porém não sempre proprietários territoriais. Seu prestígio — prestígio que arregimentou partidários — não decorria das terras ou da riqueza rural, senão da experiência e da bravura que os aureolaram as guerras platinas, nas quais lutaram, nas fileiras da Guarda Nacional, às ordens do Centro. O liberalismo dos caudilhos é o desenvolvimento da privatização da aristocracia militar, tendência comum e freqüente aos agentes reais isolados, pelas distâncias, nos sertões ou nos pampas. Sua escola e sua formação, entretanto, são como auxiliares do unitarismo, do qual acidentalmente se desvinculam. Pela origem, portanto, pertencem mais ao estamento burocrático que à classe proprietária. É exatamente essa posição que extrema a diferença entre os caudilhos platinos e os brasileiros. Aquêles nascem e crescem autônomamente, adestram-se afrontando a lei, na chefia das "montoneras", grupos privados de bandidos, enquanto os nossos se enlaçam à ordem, premiados pelas patentes militares, e aproveitados nas guerras. Cabe ponderar que a repressão das revoluções foi principalmente obra dos caudilhos alistados na Guarda Nacional, e sem êles não seria possível vencer os farroupilhas, como assinalou o Barão do Rio Branco.

O bandido não tem nenhuma ideologia, nem sua turbulência tem qualquer sentido político. Ao contrário dos malfeitores platinos que poderiam tornar-se caudilhos ou bandidos, os brasileiros serviam tanto a um partido como a outro. São filhos do isolamento e das regiões inacessíveis

95) Oliveira Viana — Populações Meridionais do Brasil — cap. XIV. VII.

à justiça. Certo, o banditismo expandiu-se e tornou-se endêmico em certas regiões pela proteção que lhe deram os caudilhos e proprietários rurais, proteção que não se vexavam de dispensar também as autoridades, quando lhes convinha. Não se deve identificá-lo com o dependente social, com o leal peão. Êle é o facínora provado na carreira do crime, que se alista como capanga do caudilho, ou faz o papel da polícia particular do senhor rural, vigiando a estância, cuidando dos escravos, abatendo os inimigos do patrão. Não raro, porém, serve ao centro, alistado nas fôrças policiais, ou nas campanhas militares que se preparam para reprimir motins e revoluções. Ocorria, vez ou outra, a degenerescência do caudilho em cangaceiro, mas, no caso, sua carreira política ficava encerrada, deixando de atrair correligionários, abandonado das facções que o apoiavam. O mesmo, inversamente, poderia acontecer com o jagunço, que servia a sua causa política — o estigma personalista e de pilhagem não estimulava adeptos e não vingava a consideração social. Portanto: o bandido é um "déclassé", cujas vinculações sociais não lhe conferiam a qualidade de integração em qualquer das sociedades rivais, como portador da ideologia delas.

A vitória sôbre a classe territorial e os caudilhos amotinados, aperfeiçoando a reação monárquica de 1836, conduz à plena centralização do Segundo Reinado. A "Conciliação" de 1853, realizada sob a presidência de Paraná, será o ponto de encontro das facções vencidas e vencedoras, confundidas na obra de consolidação monárquica, com o predomínio conservador, aplaudida pelos liberais da classe proprietária, que, com a eliminação dos caudilhos, voltam à política pacífica da ordem.

CAPÍTULO X

A CENTRALIZAÇÃO PLENA DO SEGUNDO REINADO

I — O EXERCÍCIO DO PODER MODERADOR, TUTELANDO A REPRESENTAÇÃO NACIONAL, FORJADA EM ELEIÇÕES DE FARSA; II — A CENTRALIZAÇÃO: CONSEQÜÊNCIAS PSICOLÓGICAS E POLÍTICAS, E PRESSUPOSTOS ECONÔMICOS; III — O PODER PESSOAL DO IMPERADOR: SUA SIGNIFICAÇÃO E NATUREZA.

I

O exercício do Poder Moderador, constitucionalmente confiado ao Imperador, dava-lhe a direção da soberania política. Todos os poderes sofriam o contrôle dessa "chave de tôda a organização política", que ocupava a chefia suprema da nação. O Conselho de Estado e o Senado vitalício eram os órgãos de que se serviu para dominar a Câmara e o Ministério, que caíram da dignidade de instituições representativas da vontade e confiança populares, para se tornarem, de fato e realmente, auxiliares, mesmo a "contre-cœur", do quadro administrativo. Com a função de velar sôbre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos, o Poder Moderador tinha a faculdade de dissolver a Câmara dos Deputados e nomear e demitir livremente os Ministros de Estado. No gôzo dessas extraordinárias atribuições, brincava o Imperador de parlamentarismo dirigido, nomeando arbitràriamente ministros sem apoio na Câmara. Para que esta os não derrubasse, dissolvia-a. A nova Câmara, filha da eleição presidida pelo ministério, vinha obediente a êle, geralmente unânime à nova orientação ministerial, como unânime havia sido a dissolvida. A vontade popular, passiva e dominada, adaptava-se à ordem do pensamento do estamento burocrático, cuja cúpula dirigente era o Poder Moderador.

D. Pedro II chamava a minoria de sua preferência para organizar o executivo, com a "hipoteca tácita de dissolução". Essa prática foi constante no Segundo Reinado e com êle se inaugurou: o Gabinete da Maioridade caiu, fragorosamente, com a convocação de Aureliano Coutinho em substituição a Antônio Carlos. A dissolução da Câmara foi autorizada sob o pretexto de violência nas eleições de 1940 — das chamadas "eleições do cacête". O mesmo ocorreu com o terceiro gabinete, chefiado por Paraná, em 1844.

A intervenção do "poder pessoal" mostrava-se de duas maneiras: franca, direta, como um golpe de Estado, ou dissimulada, sub-reptícia, com a insinuação, prontamente adivinhada, da vontade imperial.

A hábil alternação dos partidos no govêrno enfraquecia o azedume das quedas. Sabia-se que, em breve, a situação mudaria, transformando os vencedores em vencidos. Em algumas ocasiões, entretanto, a derrota era sentida com persistente amargor, atingindo o calor revolucionário, como com a queda brusca e violenta do Gabinete liberal de Zacarias, em 1868, imposta pela espada de Caxias. Então a revolta foi chocante, principalmente porque, havia vinte anos, fôra abandonado o processo direto, preferindo o Imperador agir com discrição, açulando a oposição. O regime represen-

tativo, nessa quadra, com sua artificialidade, ficou patente aos olhos dos políticos, ensejando a reação liberal, que prepararia a República.

Deram-se conta os políticos imperiais, com as rudes intervenções monárquicas, do govêrno absoluto, não de direito, mas de fato, que dirigia o país. Impressionava os espíritos, não especialmente a substituição de um gabinete por outro, mas a substituição de um partido por outro, adverso e minoritário.

Um ministério que representava a política liberal, por exemplo, substituía-se a outro, de orientação conservadora. Ocorria que a parcialidade no poder tendia a crescer, seja pelo exercício do govêrno, fato que granjeava adeptos, seja pelo incremento dos pressupostos sociais que a sustentavam. De um salto, por influência de um pensamento estranho ao jôgo livre das instituições representativas, o ministério caía. Seria porque a minoria, que a combatera, se tivesse tornado maioria? Ou porque a maioria se fragmentara, incapaz de sustentar o ministério? Não. A mudança precipitava-se em pleno fastígio do partido no govêrno. Uma vez que isso tinha acontecido, o respeito mínimo à vontade popular, manifestada nas eleições aconselhava que o novo executivo saísse da maioria triunfante. Mas, o capricho ia ao extremo: a nova situação saía da minoria, ou do nada do partido adverso, que, com o poder, elegia sua própria Câmara, unânime como a anterior.

Perguntava o senador José Tomás Nabuco (sessão de 17 de julho de 1868), justamente indignado: "Isto, Senhores, é sistema representativo? Não. Segundo os preceitos mais comezinhos do regime constitucional, os ministérios sobem por uma maioria, como hão de descer por outra maioria; o Poder Moderador não tem o direito de despachar ministros como despacha empregados, delegados e subdelegados de polícia; há de cingir-se, para organizar ministérios, ao princípio dominante do sistema representativo, que é o princípio das maiorias."

A faculdade constitucional, atribuída à Coroa, de nomear livremente os ministros, com o abandono dos princípios do sistema representativo, levava-a a fazer política "sem a intervenção nacional". Ela agia de cima para baixo, manipulando a vontade nacional, ora revelando-a conservadora, ora liberal, conforme distribuísse o aparato das autoridades policiais. A burla do Govêrno representativo completava-se pela burla da consulta à nação, que respondia, como um rochedo ao eco, repetindo aquilo que se lhe propusesse, não inovando sequer na modulação da voz.

O *sorites* do Tomás Nabuco, na referida sessão do Senado de 17 de julho de 1868, desnuda o mecanismo das instituições do Império.

> "Vêde — proclamava êle — êste **sorites** fatal, êste **sorites** que acaba com a existência do sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar a quem quiser para organizar ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo do nosso país."

O domínio de cima, despótico, absoluto, era possível porque a nação fôra triturada, amarrada ao carro do Estado, de pés e mãos atadas, pela organização centralizadora. É óbvio que, não havendo vontade e manifestação políticas do povo, não haveria representação nacional. Se o país real existia estava controlado, esmagado pela cabala organizada, dirigida pela polícia centralizada, pela Guarda Nacional às ordens do Ministro de Justiça, pelos poderes todos do Império auxiliados pela capangagem oficial. A nação não exercia o poder de se governar autônomamente, por seus delegados, senão que obedecia, passivamente, às instituições minoritárias, sem vínculo popular, cuja autoridade se formava, tradicionalmente, pela ligação com o Imperador. Tais instituições não se deixavam apropriar pela nação, nem sofriam a oxigenação da aproximação com o povo, refugiando-se, cada vez mais, no círculo fechado da oligarquia que monopolizava o mando.

Não é demais insistir que a nação será governada pelo poder majoritário do povo ou pelo poder minoritário, que se formou "ao largo das idades aristocráticas pelo exercício mesmo do direito de superioridade das minorias diretoras". (Hauriou.) Sem nenhum conduto ativo entre o povo e o govêrno, o Império não se instituiu com a colaboração da nação, senão que se estruturou de fora, com o auxílio de todos os instrumentos centralizadores, herdados da tradição da monarquia portuguêsa. Da mesma sorte — e o que é mais grave — não caminhou para a nação, propiciando a esta a oportunidade de apropriar-se dos poderes e instituições do Estado, chamando-a a integrar o govêrno.

Os estadistas do Segundo Reinado entenderam que urgia, com as reformas eleitorais, apurar as técnicas de manifestação do povo. O problema, porém, era outro, e deveria preliminarmente ser resolvido: era o de criar para o cidadão as condições econômicas e sociais capazes de fundamentar-lhe a autonomia política. O êrro não estava apenas na manifestação da vontade, mas no próprio ente que iria expressar-se nas urnas.

O cidadão brasileiro não dispunha de cultura política, pelos costumes e pelo trato dos negócios públicos, que o habilitassem a orientar-se acêrca das questões que seus representantes deveriam opinar. Não gozava do livre acesso aos cargos públicos, distribuídos entre afilhados, sem que o mérito pessoal fôsse atendido, em consulta a concursos. O govêrno era o monopólio de um estamento burocrático, sem contato com o pobre eleitor dos campos ou da cidade.

O voto de nossas populações, sem a autonomia civil e econômica do eleitor, não traduzia qualquer conteúdo político, despia-se de tôda a significação cívica. Representava, ùnicamente, o apoio ao chefe local, ao compadre, ao protetor. O poderoso govêrno, com o auxílio da polícia ou dos capangas, impunha sua orientação, sem que o inerme homem do povo pudesse contrariá-lo. Os juízes não socorriam os rebeldes — assim se qualificavam os independentes — ligados, como estavam, à ordem central. A reforma do Código do Processo Criminal armava a polícia, desde o delegado até o inspetor de quarteirão, dos poderes de agentes da autoridade

dos ministérios. Todos os tiranetes locais faziam parte da máquina administrativa, com a cabeça na Côrte, que se movia impelida pelos chefes do Gabinete. A eleição era o resultado da navalha dos capoeiras, nas cidades, e do punhal dos capangas, no interior, ou do chanfalho da polícia. A oposição, sem o amparo dos agentes da lei, apelava para suas armas, ensangüentando os sertões e as praças, sofrendo a dura repressão dos vencedores, que os perseguiam com a justiça e a polícia.

Os costumes políticos não admitiam a neutralidade do executivo nas eleições. "O Govêrno, expressão de um partido, tem o direito de intervir no processo eleitoral", proclamava, sem nenhum pejo, Antônio Carlos. Intervinha, como representante de uma facção, e com tôdas as armas do Estado, que, no regime representativo, deveriam pertencer a todo o povo. A "influência" do gabinete, sabiam tôdas as correntes, era a violência, empregada por liberais e conservadores, ciosos de manter ou conquistar o poder, que, de resto, pouco lhes valia, anulado pela vontade imperial, que tinha o desplante de não acreditar na verdade da opinião popular expressada nas urnas fraudadas e ensangüentadas.

A onda dos partidários do legítimo sistema representativo do Segundo Reinado, que porfiava em nacionalizar o poder minoritário, ensaiou diversas reformas eleitorais. Desejava-se desvendar atrás do *país oficial* o *país real,* o qual, revelado a si mesmo, poderia pôr freio às abusivas manipulações do poder pessoal do Imperador.

A Carta outorgada de 1824 firmara o princípio da eleição indireta, em dois graus, no art. 90, assim redigido:

> "As nomeações dos deputados e senadores para a assembléia geral, e dos membros dos conselhos gerais das províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembléias paroquiais os eleitores de províncias, e êstes os representantes da nação e províncias."

Enquanto não se feria o grau duplo das eleições, objetivo último dos partidários do *país real,* procurava-se aperfeiçoar o sistema, de modo a assegurar a representação das minorias. A primeira reforma concretizou-se na lei dos círculos, que logrou realizar-se durante o Gabinete Paraná, em 1855. O país foi dividido em circunscrições eleitorais — os círculos — e cada uma delas elegia seu deputado.

A discussão parlamentar da lei dos círculos demonstra os interêsses que se digladiavam na política imperial. Persistia a dissensão, embora mortiça com o desarmamento dos caudilhos territoriais, entre o liberalismo representante dos senhores rurais e o conservadorismo centralizador, que, à nação tal como era, preferia o Estado minoritário, governado pela burocracia ilustrada dos bacharéis. A oposição ao projeto vinha do campo conservador, que escondia seus verdadeiros argumentos na pecha de inconstitucionalidade com que o marcava. Temia o velho partido de Bernar-

do de Vasconcelos, agora comandado por outros líderes fiéis à lição do fundador, que os *círculos* descentralizassem o debate político, enfraquecendo o princípio da autoridade, sôbre cujo pedestal assentava a organização do Império. Inspirava profundos receios a revelação do país real, que se dissimulava atrás da ficção parlamentar, país real composto de caudilhos primários, e de um povo analfabeto e sem a educação de elevados costumes políticos. O nível intelectual do Parlamento cairia, manifestando a comissão do Senado encarregada de estudar a matéria que:

> "os deputados e senadores não sairão mais dentre as pessoas notáveis e bastante conhecidas para se fazerem aceitas por uma província inteira; os empregados subalternos, as notabilidades de aldeia, os protegidos de alguma influência local, serão os escolhidos".

Paraná, malgrado tôdas as objeções, queria, com firmeza, o projeto. Queria a verdade das eleições, com a expressão dos sentimentos locais, mesmo que viessem a pontificar, na Câmara e no Senado, as "notabilidades de aldeia". A fórmula transacional dos círculos de três deputados não encontrou acolhida nos ânimos obstinados; sòmente em 1860 ela vingaria. Os conservadores apegavam-se à segunda ponta do seguinte dilema: Câmara verdadeira ou Câmara apta para legislar. Com essa posição defendiam o que se convencionou chamar, nos debates da época, o *país oficial,* sustentado pelo "princípio da autoridade". A reforma pendeu para o lado contrário, descentralizando o poder eleitoral, procurando-se despertar o *país real,* baseado no "princípio territorial".

Cinco anos depois de instituídos os círculos, foram alargados para três deputados, em lei de 18 de agôsto de 1860. Tratava-se de uma investida no fracionamento eleitoral, que elegera muitos representantes de interêsses particularistas. Embora sem muita ênfase, abriram-se diversas frestas na compacta fortaleza imperial, aparecendo na superfície manifestações territoriais. Desejava-se voltar à eleição dos "comissários do govêrno", como denunciara a oposição no Senado. E é curioso: o combate ao projeto partia, agora, de seu autor, que, deixando o govêrno, abandonara a fé centralizadora.

As leis, carregadas de intenções, pouco alcançaram de seus fins. A vontade do govêrno impunha-se em todos os pleitos, assentando sôbre um povo sem autonomia, o castelo de sua autoridade. Os círculos, vencido o pasmo da primeira hora, foram subjugados, concorrendo, nêles, nos pontos mais longínquos, agentes da Côrte, muitas vêzes desconhecidos do eleitorado. A máquina dos Gabinetes, comandando desde os ministérios até os subdelegados, manipulava as preferências políticas, com a persuasão do prestígio ou com a imposição da violência. O decantado e o suspirado *país real,* mergulhava nas sombras, sepultado pelas baionetas, coberto pelo augusto princípio da autoridade, insigne fazedor de eleições.

A frustração das primeiras escaramuças inovadoras não arredou os políticos da persuasão de que a reforma das leis daria nova feição aos fatos e aos costumes. A aspiração de exumar o país real, que se acreditava vivo e saudável no destêrro das catacumbas, tornou-se mais profunda e mais agitada. O rumo mudara das reformas periféricas, com a ambição de ferir o processo indireto das eleições, que parecia a causa de todos os males. A vontade popular brotaria pura e cristalina se fôsse recolhida na fonte, sem os intermediários que corrompiam o voto.

Proposta em 1874, no Parlamento, embora assentando na aspiração geral, a eleição direta não logrou consagrar-se na lei. Esbarrou em um alvitre transacional, que a deturpou, conseguindo acalmar os ânimos por algum tempo. A lei de 1875, a chamada lei do têrço, foi o parto da montanha, com a garantia da representação das minorias, mercê do voto incompleto. O projeto nascera de um conservador, que o caprichoso destino, cuja alma era o Imperador, incumbira de realizar as reivindicações liberais do Programa de 1869. O Visconde do Rio Branco fizera inscrever na nova lei, algumas idéias dêsse programa, tais como:

> 1.º — a intervenção da magistratura nas qualificações;
> 2.º — o julgamento das eleições municipais e de paz encarregado exclusivamente ao Poder Judicial;
> 3.º — a representação das minorias pelo sistema de voto incompleto;
> 4.º — as incompatibilidades eleitorais e parlamentares.

Estava-se, entretanto, em plena maré liberal, que depois de um largo interregno, procurava encher para renovar o Império, com o propósito extremo de realizar a reforma ou a revolução. A manobra conservadora, instaurando a lei do têrço, executada com o propósito de amortecer o ímpeto popular, não conseguira seu fim último. A eleição direta continuou a ser reclamada pelos liberais, ajudados com a propaganda que, nesse sentido, lavrava na Europa. Êsse impulso europeu decidiu o próprio Imperador, tão cauteloso em aderir aos entusiasmos da panacéia que curaria os vícios da representação nacional — e essa adesão salvou a idéia, conduzida com obstinação entre tôdas as resistências.

O Programa Liberal de 1869, redigido por um liberal sem paixões, acaso céptico do poder absoluto das leis, reclamava a eleição direta, restringindo-a, porém, às cidades. No sertão devia persistir o sistema dos dois graus, pois a ausência de classe média a tornaria inoperante. Partia a restrição de uma observação incontestável: que entre os senhores e escravos, a classe intermédia é absolutamente dependente. José Tomás Nabuco dizia ao Senado, em notável lição de realismo:

> "Ora, como confiar a eleição direta, no interior do país a essa classe intermédia, sem condição de independência e liberdade, a qual na frase do Sr. Diogo Velho, Presidente

de Pernambuco, se compõe de **Servos da gleba?** Tenho mêdo que o senhor da terra, com seus capangas, designe imediatamente o deputado. Ainda hoje aquêle depende da classe intermédia para as funções do eleitorado; na eleição direta seria êle só."

Dava-se, agora, no ponto: a classe intermédia não possuía condição de independência e liberdade para o exercício do voto. Quem a manipularia seriam os senhores territoriais — e era na ascensão dessa classe que deveria resultar a pregação liberal. Contudo, liberais havia, com o autor do Programa Liberal, que não desdenhavam a tutela oficial, preferindo-a à classe proprietária. Êsses liberais pouco se distinguiam dos conservadores, que, como Cotegipe, pretendiam destruir e impedir o *"feudalismo eleitoral"*. Ocorre que o liberalismo nascente, nas facções mais exaltadas, objetivava a influência direta dos senhores territoriais nos conselhos do Império, classe que corporificava, em sua ideologia, o povo e a nação. Sua luta era em tôrno do *princípio territorial,* sem as mitigações do *princípio da autoridade,* que a experiência da Conciliação tisnara na ideologia do Partido Liberal.

Volvidos apenas três anos de engôdo de 1875, o projeto restaura-se no Parlamento, trazido a debate pelo Gabinete Liberal de Sinimbu. O Senado rejeitou-o, entendendo que êle devia processar-se como reforma constitucional, dado que a eleição de dois graus era preceito da Carta de 1824. Saraiva, porém, com a mesma habilidade de Bernardo em superar os obstáculos jurídicos, renova-o, em forma que elidia o problema constitucional, logrando transformá-lo na lei de 9 de janeiro de 1881, com o nome de "Lei do Censo". A alteração do processo indireto fôra absoluta, sem as limitações propostas por Nabuco, restringindo o sistema direto às cidades.

A nova lei converteu-se, na consciência de seus paladinos, na esperança de que a nação se apropriasse da soberania política, até então monopolizada pelo estamento burocrático. Ao próprio Saraiva, sob a direta fiscalização do Imperador, coube a missão de executá-la. A Coroa exerceu a vigilância sôbre a imparcialidade do govêrno, que fêz ponto de honra em garantir à oposição o direito livre de voto. Parecia que a proteção se deslocara do govêrno à oposição, cercada esta de carinhos para experimentar o sistema. O resultado foi surpreendente e decretou o martírio de Saraiva como ministro, que não conseguiu eleger-se. O Gabinete, pela primeira vez, sofreu a derrota eleitoral, que, entretanto, deveu-se mais à imparcialidade do executivo e à severa fiscalização imperial.

Apagados os últimos fogos da festa cívica, a lei do censo, sem os afagos do Imperador, nada alterou, substancialmente. Outros gabinetes, parciais e eleitoralistas, fizeram renascer as Câmaras unânimes. Apenas se conseguira, mercê dela, maior valorização do voto, encarecendo-o como mercadoria de tráfico. Servira, pois, para aumentar o preço de um objeto, antigamente mais barato, e que até de graça se dava. Ela trouxe à tona o

país real, que não era o dos independentes e arrogantes senhores territoriais, mas o dos pedidos de emprêgo. O país real fôra conquistado pelo país oficial, que, com o domínio de quarenta anos, disciplinara-o no culto ao emprêgo público, fonte de prestígio e influência, que transformara o eleitor desvalido em membro do estamento burocrático. Ninguém melhor do que Joaquim Nabuco penetrou tanto no âmago da sociedade brasileira, traçando o quadro da nação que se revelara com a lei de 9 de janeiro de 1881:

> "Que o país real com êsse primeiro ato de verdade eleitoral ficou tão anarquizado quão corrompido; que o Parlamento veio representar a doença geral das localidades, a fome de emprêgo e de influência; a dependência para com o Govêrno. Era sempre o Govêrno, se não o de hoje, o de amanhã, e só o Govêrno, que podia fazer a eleição. Quanto mais verdadeira ela fôsse mais dedicado ao Govêrno, isto é, mais necessitado, cobiçoso, o eleitorado se mostraria. A emancipação do eleitorado, quando pudesse ser efetuada, só daria um resultado: o habituá-lo a utilizar-se do seu voto. Espalhar pelas cidades e pelo interior, onde o emprêgo era uma sorte grande, diplomas de eleitor, era distribuir bilhetes de loteria para um sorteio sempre renovado: o efeito desmoralizador era o mesmo. Dar-se-iam exemplos de esplêndido desinterêsse, de abnegação e ingenuidade, características das classes pobres, casos de derrota da plutocracia, do oficialismo, pelo proletariado; mas na grande maioria dos distritos triunfaria a necessidade. A princípio os eleitores seriam arrebanhados pelas influências, mas o resultado da eleição direta, sendo livre, seria quebrar o chamado "cabresto", tornar o votante independente. Queria-se para o eleitor uma lei, como será a de 13 de maio; o que se faz é tornar o voto em massa objeto de tráfico. O efeito dessa papeleta foi o mesmo que uma derrama de papel-moeda: o povo supôs que emergia da pobreza e da necessidade, que tinha recebido uma renda vitalícia[96]."

O "cabresto" foi substituído pela promessa de emprêgo. A lealdade e a dependência pessoal ao chefe político deu lugar ao governismo, ao oficialismo eleitoral. Os partidos se amoldaram à nova realidade, transformando-se em máquinas de "arranjar" cargos, colimando o assalto ao Gabinete, fonte das graças e dos favores. Ao lado dêles, rastejava a imensa camada dos traficantes, também oficiais, com o cordão umbilical unido ao Ministério atual, apedrejando todos os ocasos. O *sorites* do velho Na-

96) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — II vol. — pág. 378.

buco retratava o sistema representativo, ou melhor, a farsa parlamentarista do Império. Enquanto esbravejavam ou trovejavam alguns liberais, perseguindo a utopia democrática, a nação permanecia sob tutela, governada e administrada de São Cristóvão, com ramificações no Conselho de Estado, no Senado e na burocracia comandada pelos efêmeros, porém dependentes, ministros.

O retrato das eleições, com o arrôcho que as dominou, será o mesmo, com alguns retoques, do traçado por um jornal dos primeiros tempos da República. A "charge", sob o título "a verdade eleitoral", representa uma mulher nua, de formas provocantes, saindo da urna, e, enquanto ela se mostra, uma velha, ao lado, prepara-lhe a fôlha de parra, com a inscrição "fraude". Em baixo a moralidade: "A política não permitirá que a verdade saia nua das urnas." No período republicano, os costumes, mais atrevidos, permitiam o espetáculo sem pudor da meia nudez; no Império não se permitia sequer que a verdade entrasse despida nas urnas. Por recato vestia-se o voto, manipulando-o antes de ser depositado.

O espetáculo da violência, sob cujo ambiente se preparavam e faziam as eleições, denunciado pela imprensa imperial, mereceu notáveis caricaturas. Uma, e das mais expressivas, mostra dois eleitores, em travada peleja, no meio de uma praça juncada de feridos e mortos, destroços da batalha que acabava de se ferir. A legenda esclarece: "As eleições ou o povo soberano exercendo sua soberania."

Assim se manifestava a opinião pública, retrato forçado do oficialismo e do estamento burocrático do Segundo Reinado.

II

O povo brasileiro, como nação ou nas camadas mais politizadas, não conheceu, nunca, o govêrno autônomo. Passou-se das Ordenações, dos capitães-generais, dos ouvidores e das câmaras municipais acorrentadas para a Independência e a Constituição. O *self-government* não estava nos hábitos e nos costumes, mas nas doutrinas e nas teorias. A tradição fizera-se no regime centralizador, com a herança da monarquia portuguêsa, muitas vêzes secular. A ordem liberal, com o autonomismo, aparecia como um corpo estranho, trazido pela revolução, importado.

A reorganização do Estado, urgida pela emancipação, encontrou, no espírito dos estadistas, dois subsídios diversos e contrários: a tradição portuguêsa, odiada pelo movimento vitorioso, aperfeiçoada com a doutrina francesa e a teoria norte-americana do *self-government.* As primeiras aspirações, sob o impulso de baixo para cima da classe proprietária e da plebe urbana, aceitaram as idéias ràpidamente digeridas como verdades absolutas. O movimento contrário, também preocupado em refazer a máquina administrativa e governamental, não atentou para a realidade, cegado pela fascinação da obra a construir, de cima, sem consulta à nação. Resultou que os problemas sociais e políticos foram debatidos como pro-

blemas jurídicos, no campo abstrato das idéias. A nossa organização política nasceu, dessa sorte, dos arbitrários golpes de leis e decretos — enfim, as reformas políticas precederam as sociais. Nessa circunstância, viam Vergueiro e Vasconcelos, no remoto ano de 1841, a causa das agitações e desajustes da época, afirmando o último, com exagerada ênfase, que "tôdas as desgraças do país provieram de as reformas políticas terem precedido as reformas sociais".

O movimento doutrinário dos liberais, em choque com a tradição que solidificara uma burocracia secular, enfraquecido na sua frente interna, cedeu lugar, paulatinamente, à herança portuguêsa, que se descobria sempre mais, depois de cada fracasso utópico. A centralização, construída sôbre os desastres dos autonomistas, cresceu sempre, unificando o poder no quadro administrativo imperial. Aos próprios conservadores, a reação pareceu excessiva e cheia de inconvenientes, denunciando alguns dêles a exagerada multiplicação das peças da máquina administrativa, com o aumento de trâmites burocráticos, com a despesa de uma papelada inútil, desenvolvendo a "chaga dos empregados assalariados". Notava-se que a absorção de todos os negócios pelo centro deseduca o povo, cultivando-lhe a indiferença e a ignorância no trato da coisa pública.

Êsse govêrno que tudo sabe, administra e provê, gera nos súditos um perigoso complexo psicológico, que há muitos séculos inibe o povo brasileiro. Habitua-se a tudo esperar do govêrno, com a solução das dificuldades grandes e pequenas, confiando que êle fará milagres nas horas de agonia extrema. O Visconde do Uruguai observava o fenômeno, com as côres de sagaz realismo, dizendo:

> "Em lugar de fortificar o poder, enfraquece-o, tornando a sua missão mais complicada e onerosa. Todos cruzam os braços e se voltam para êle, todos o acusam, quando se manifesta o mais pequeno mal [97]."

As ordenanças administrativas, estendendo-se em tôdas as atividades, não distinguindo o público do privado, sem respeitar as peculiaridades provinciais e locais, pretenderam ordenar a totalidade da ação social. A máquina deveria regular com precisão, cortada qualquer veleidade de arbítrio do funcionário ou do intérprete, transformados em peças sem vontade. Os regulamentos administrativos franceses foram os modelos copiados servilmente, em traduções apressadas, com a minuciosa previsão casuística das hipóteses que poderiam se oferecer à repartição. Organizou-se, com isso, uma administração emperrada, cheia de papéis circulando hieràrquicamente de mesa em mesa, para o contrôle das desconfianças recíprocas. A situação criada, perfeita no papel e falha na prática, dava lugar à ineficiência e à corrupção, com a compra dos despachos.

---

97) Visconde do Uruguai — Ensaio sôbre o Direito Administrativo — II vol. — pág. 182.

A diretriz administrativa foi a conseqüência da reação conservadora, desencadeada no campo político. Depois de quinze anos de Segundo Reinado, o ímpeto liberal estava completamente vencido, domado e escravizado, desaparecendo no caudal monárquico. A famosa "Conciliação", chefiada pelo grande Paraná (1853-57), marcou o último estertor do liberalismo emancipacionista e do 7 de abril, com o mergulho no remanso conservador. Era a grande vitória póstuma de Vasconcelos, levada a execução pelo mais destacado membro do partido adverso. As fôrças convergiram, depois da nítida descriminação regencial, na obra que marca o clímax do movimento de 1836. A revolução liberal — como escreve Euclides da Cunha — "a pouco e pouco se gasta e se remoça, perdendo num curso de 34 anos (1822-1860) tôda a velocidade da corrente, até desaparecer, afinal, de todo, no remanso largo do Império[98]."

A centralização, devida a causas internas e à pressão estrangeira que obrigava o Estado a se fortalecer, não se exauriu em seu movimento administrativo e político. Impôs, em todos os campos, rígida *tutela* sôbre o povo, quebrando seu "élan" para conquistar a soberania, dirigido e vigiado como se fôsse incapaz. O Estado era tudo e nação quase nada.

Ao ideal de que o povo deve dominar, fiscalizar e nacionalizar o govêrno, com a concretização da autonomia política, base do regime democrático, prevaleceu a realidade contrária, firmada na ascendência e predominância aristocrática, "oligárquica", no dizer da oposição. Entendia a capa dominante, e com razão, que a sociedade brasileira não dispunha do mínimo de cultura para o trato dos negócios públicos, nem possuía a suficiente autonomia civil e econômica para livremente governar-se. A verdade da observação enredava-se num círculo vicioso: o povo não tem capacidade para os negócios públicos porque a centralização não lhe permite imiscuir-se nêles. É a contradição de todos os despotismos pedagógicos, que, reconhecendo a incultura, não a favorecem, senão que a obstam, para afirmar-se no poder.

É certo, porém, que a experiência autonomista do Código do Processo e do Ato Adicional decepcionara muitos de seus autores, que se escandalizaram com as violências que surgiram da descompressão policial. A classe emergente, que estimulara o *self-government,* não lograra anular o estamento burocrático, que, com o alarma da nação, se reconstituíra ràpidamente para a repressão dos senhores territoriais e caudilhos provinciais. Ocorria que o Estado Imperial, com a aliança das classes lucrativas, era mais forte, econômicamente, que a corrente adversária. O organismo político pôde instalar-se e desenvolver-se, absorvendo grandes setores do organismo social. Aquêle afirmou-se antes que as fôrças internas pudessem reclamá-lo, como expressão sua. Êle apareceu para debelar a anarquia das revoluções liberais, em defesa de si próprio, na conservação da tradição monárquica portuguêsa.

---

98) Euclides da Cunha — À Margem da História — pág. 279.

O Estado tinha suas próprias exigências maiores e mais amplas que os recursos econômicos na nação. Na falta dos meios que esta lhe deveria proporcionar, forçou a criação dêles, controlando as classes lucrativas, e intervindo na atividade agrícola, cujos detentores ameaçavam destruí-lo. Por fôrça de necessidades políticas, sem uma rica camada material que se lhe opusesse, o Estado forçou o caminho do absolutismo de fato, com a tolerância de uma constituição que ensejava a predominância da nobreza burocrática. A população cedeu à pressão de cima e inseriu-se na ordem estatal, como auxiliar inerme de seus propósitos.

Malgrado a relativa indistinção ideológica dos partidos — que, contudo, não se confundiam totalmente, como se tem escrito repetidamente — coube ao Conservador, com a colaboração de algumas facções do Liberal, o maior papel na obra centralizadora. Mercê da orientação dêle, predominou, no Brasil, *como imposição racional,* a tradição monárquica, ajudada por circunstâncias econômicas e sociais. É verdadeira a acre observação de M. Bomfim, ao escrever que:

> "Depois de ter sido, durante quase dois séculos, carne viva para a varejeira lusitana, o Brasil acabou incluindo na sua vida o próprio Estado que, de lá, emigrara, na plenitude da ignomínia lusitana [99]."

A antiga antinomia Metrópole-Colônia persistia, com novos quadros, na nova antinomia Estado-Nação. A liberdade política não passava de burla, ou ficção para uso externo: a monarquia constitucional funcionava como ditadura de fato. O Imperador, chefe da burocracia, representava a função de tutor e amo do povo. As Assembléias Provinciais, depois das reformas da quadra de 40, gozavam de autonomia apenas nominal; os presidentes provinciais as dominavam, com sua alta missão de fazer, despòticamente, as eleições. As municipalidades pràticamente deixaram de existir, transformadas em meras executoras de ordens. A polícia e a justiça, exercidas por funcionários da Coroa, tinham ouvidos ùnicamente aos apelos do Gabinete ou do sátrapa provincial. As províncias ficaram, no dizer de Tavares Bastos, "entorpecidas, anuladas, carregando responsabilidades mui superiores às faculdades que lhes deixaram".

A onipotência do Estado não era o Imperador ou sua vontade pessoal. O monarca, êle próprio, era uma das resultantes do absolutismo. Êle cresceu e se formou dentro da organização estamental, aderindo a sua ideologia, ainda menino, educando-se no exercício dos poderes que lhe foram conferidos. A seu lado, controlando-o, e repartindo as atribuições do poder, o Conselho de Estado e o Senado vitalício guiavam-lhe os passos, não raro vencendo-o com a resistência prolongada. Quem governava não era a opinião, nem o "poder pessoal", senão, como notara o José de Alencar oposicionista, a vitaliciedade.

---

99) M. Bomfim — O Brasil Nação — tomo I — pág. 83.

Essa, a realidade do Segundo Reinado, contra a qual se insurgiram, com veemência, os liberais da fornada de 1870. Pugnavam os opositores pela democracia, que se traduzia, nos ânimos mais exaltados, na República. Entretanto, liberais havia que, realistas e infensos ao utopismo, proclamavam que a "ditadura de fato" não devia e não podia ser extirpada. Seu combate era outro, com diversos objetivos, mais próprios às peculiares condições brasileiras, pugnando para que o govêrno absoluto se aproximasse do povo, atendendo-lhe os reclamos e anseios, sem, com isso, despir-se do absolutismo. Um dêles, cujo talento iluminou o ocaso do Império e a República, dizia, na Câmara dos Deputados, em oração que revela o sociólogo:

> "Há muito tempo, Sr. Presidente, que eu abandonei o caminho das sutilezas constitucionais que se adaptam a tôdas as situações possíveis. Pelo estado do nosso povo e pela extensão do nosso território nós teremos por muito tempo, sob a Monarquia ou sob a República, que viver sob uma ditadura de fato. Há que haver sempre uma vontade diretora seja do monarca, seja do presidente. Esta é a verdade, tudo mais são puras ficções sem nenhuma realidade a que correspondam no país.
>
> "Pois bem, todo o meu esfôrço em política, há bastantes anos, tem consistido em que essa ditadura de fato se inspire nas necessidades do nosso povo até hoje privado de teto, de educação e de garantias e que ela compreenda **que a verdadeira nação brasileira é coisa muito diversa das classes que se fazem representar** e que tomam interêsse na vida política do país. (..............)
>
> "Eu nunca denunciei o nosso govêrno de ser pessoal, porque com os nossos costumes o govêrno entre nós há de ser sempre por muito tempo ainda pessoal, tôda a questão consistindo em saber se a pessoa central será o monarca que nomeia o ministro ou o minstro que faz a Câmara... O que eu sempre fiz foi acusar o govêrno pessoal de não ser um govêrno pessoal nacional, isto é, de não se servir do seu poder, criação da Providência que lhe deu o trono, com benefício do nosso povo sem representação, sem voz, sem aspirações mesmo [100]."

Mas, o liberalismo não se conteve dentro dessa orientação realista. Extremado na propaganda democrática, preparou, espiritualmente, a república, que, vencedora, não seria a sonhada pelos utopistas...

---

100) Joaquim Nabuco — Discursos Parlamentares (1879 - 1889) — Inst. Prog. Edit. — S. Paulo — págs. 326 e 327.

III

O poder pessoal do Imperador, o imenso e irritante poder pessoal, não se constituiu pela expansão de um ânimo autocrático ou despótico. Ao contrário, um espírito liberal exerceu a ditadura constitucional, abrandando-a nas atribuições arbitrárias. O monarca foi uma conseqüência do Império, e não o criador dêle, à margem da lei. A Carta Constitucional de 1824, na realidade, repeliu o govêrno exclusivo das maiorias parlamentares. Em seu sistema, o Imperador era o primeiro representante da soberania nacional, com o exercício dos amplos poderes do Poder Moderador. O regime parlamentar, que se esculpiu mais nos costumes que na lei, mercê da vigorosa atuação de estadistas como Bernardo de Vasconcelos, não se manteve com os pressupostos sociais da Inglaterra. Não foi a transação entre as classes proprietárias, de coloração feudal, e a Coroa, como em seu país de origem. No Brasil, sobretudo no Segundo Reinado, êle representou uma parcela do estamento burocrático, dirigido pelos órgãos vitalícios, com o leve toque da opinião popular.

D. Pedro II exercia o comando de uma burocracia — como chefe inflexível muitas vêzes, atento, na maior parte das ocasiões — à voz de seu quadro administrativo. Seu papel era o oposto de um monarca constitucional.

A grande polêmica política, na fase imperial, versou acêrca da amplitude do poder pessoal. A corrente constitucionalista, atrás da qual militava o liberalismo, esforçava-se por afirmar a fórmula britânica: "o rei reina, mas não governa". Seus arautos, Montezuma, Zacarias, o velho Nabuco, Otaviano, sustentavam-na nas barbas do Imperador, dentro do próprio Conselho de Estado. Apoiando o poder pessoal, biombo do estamento burocrático, pelo qual pugnava a ordem econômica patrimonial, os conservadores ampliavam a mentalidade absolutista e centralizadora. Itaboraí encontrou a bandeira dêsse combate, com o lema: "o rei reina, governa e administra".

A fórmula conservadora, vitoriosa, impondo-se na doutrina dos estadistas, decretou o cerceamento do regime parlamentar. A vontade imperial — não como cesarismo, e menos como cesarismo "caricato", no dizer dos liberais — mas na qualidade de representante de uma camada social, dirige, fiscaliza e elege o Parlamento; êste nada mais deveria fazer que acatar, ou desacatar inòcuamente, a autoridade superior. A pirâmide estava invertida, com razão exclamava Otaviano, "o movimento parte de cima, quem governa é a Coroa". A opinião nacional, se existia, diluía-se na farsa eleitoral, saindo das urnas como a sombra fiel do govêrno.

Com a consciente aceitação e defesa da autoridade imperial, ao lado da elevação das cogitações teóricas, os políticos alimentavam o primeiro representante da soberania com afagos e carinhos, despendidos à custa da independência e autonomia dos aduladores. Tôdas as carreiras e tôdas as ambições nasciam e cresciam com o sôpro criador que exalava de São Cristóvão. O cetro, dizia um liberal, é quem "eleva os humildes e preci-

pita os soberbos". A política não era o embate das opiniões, a luta das ideologias adversas, senão o "jôgo de azar", cujo destino assentava no trono.

Nume tutelar do povo, árbitro das dissensões e lutas, juiz dos movimentos econômicos e políticos — assim se caracterizava a vontade augusta. O poder é o poder, é o que é, definia-o Silveira Martins. Não havia interêsses materiais ou espirituais que o dobrassem — êle pairava sôbre as águas, como o espírito de Deus no Gênese. Graças à decisão do estamento burocrático, ciente de que sua vontade daria orientação à própria economia da nação, no orgulhoso patrimonialismo que o fundamentava, o próprio regime de trabalho escravo ruiu a um sôpro seu. Não lhe importou a consideração de desorganizar ou aniquilar a agricultura; o trono era mais poderoso que a estrutura econômica do país — a superestrutura comandava, soberanamente, o ritmo da infrastrutura. Tôda a autoridade emanava do calor irradiado da Coroa; o político que se afastasse da estufa imperial morreria enregelado, exposto à inclemência do inverno. Resultou disso que todo o sistema político gravitava na órbita ptolomaica, ignorante da grande revolução copernicana que os utopistas enunciavam. O quadro era sombrio:

> "Ministros sem apoio na opinião, que ao serem despedidos caem no vácuo; presidentes do Conselho que vivem, noite e dia, a perscrutar o pensamento esotérico do Imperador; uma Câmara cônscia da sua nulidade e que só pede tolerância; um Senado, que se reduz a ser um pritaneu; partidos que são apenas sociedades cooperativas de colocação ou de seguro contra a miséria [101]."

Quem afrontasse a opinião augusta tornava-se "incompatível", arruinando as possibilidades de ascensão. Para que houvesse lugar para todos os pretendentes, e para evitar as angústias dos longos ostracismos, os gabinetes seriam efêmeros. O poder só durava muito, era permanente e vitalício, na cúpula do organismo estatal; nas regiões de contato com a opinião, êle era fluido e passageiro. O Imperador, como chefe burocrático, armava e semeava os problemas de uma parcialidade para que os da adversa os solucionassem. Dessa sorte, impedia a oposição estanque dos partidos, confundindo as suas fronteiras, para evitar as posições irredutíveis, que poderiam ameaçar a estabilidade do Império, em lutas porfiadas. As pregações de idéias perdiam-se na poeira dos comícios, comovendo, algumas vêzes, o povo sem manifestação política. Vingavam ùnicamente aquelas que captavam a simpatia de São Cristóvão, do Conselho de Estado e do Senado.

A natureza da situação política era assim, repitamos, não pela vocação ditatorial do monarca, senão pela ausência da vontade popular e da

101) Joaquim Nabuco — O Abolicionismo — pág. 192.

verdade eleitoral. Se houvesse autêntica manifestação das urnas, ainda assim a representação vergaria, seduzida pela conquista aos empregos públicos. O abismo, debaixo do estamento burocrático, era infinito, em sua escuridão não se vislumbrava qualquer vegetação.

O combate ao *poder pessoal,* em si, era sem sentido. Pouco valeria desmoralizá-lo — por êsse caminho apenas se conseguiria aumentar a decepção monárquica, preparando o advento republicano. Levaria, essa atitude, à substituição do poder pessoal do Imperador pelo poder pessoal do Presidente da República — e foi o que se deu depois de 1889. É certo que os liberais agiam sob a pressão de uma classe, ansiosa do govêrno autônomo, do *self-government,* da descentralização e da federação. Foi-lhes fatal, e comprometeu a sua vitória política, desconhecerem a realidade que sustentava a ditadura imperial. Tal ignorância fê-los, na República, aceitar os supostos do absolutismo, constituídos do exército como facção do estamento burocrático, e repelir, ao mesmo tempo, a expressão adjetiva daquelas bases. Acataram o fundo e reformaram, exclusivamente, a película exterior. Para destruir o poder pessoal dever-se-ia, em primeiro lugar, fazer emergir a nação da inércia, constituindo-a com câmaras autônomas, infensas à sedução do Imperador ou do Presidente da República.

Armado de imensas atribuições, D. Pedro II não desdenhava seguir as praxes formais do parlamentarismo inglês. Repugnava-lhe o papel de déspota; comportava-se como protetor do povo. "Fingia — na observação de Ferreira Viana — governar um povo livre." Brincava de rei constitucional, fazendo que ouvia e atendia a nação, criando-lhe a voz para comprazer a imaginação; era como ouvir estrêlas...

Mercê do equilíbrio de um rei excepcionalmente dotado quanto à tolerância, ou céptico das vantagens do poder, o Segundo Reinado evitou, na longa travessia, os perigos de Sila e Caribdes. Preservou o poder da tendência feudal da propriedade territorial, preservando-o, também, da posse oligárquica do quadro administrativo. Repeliu com a mesma firmeza, vencidas as hesitações da meninice, o validismo e o feudalismo. Enquanto pôde, combateu, rudemente, a supremacia dos dois ramos da burocracia: a Igreja e o Exército. O Imperador nunca perdoou a Caxias a exigência de demitir um ministério (Zacarias, em 1868), vendo, nisso, um atentado a sua chefia e à harmonia das fôrças que sustentavam o Império. Prestigiou, com o risco do trono, a repressão aos bispos sublevados, cedendo apenas depois de impor-lhes o castigo. Talvez assim procedesse por cegueira dos poderes que o apoiavam, cegueira comum ao dono da casa quanto ao que se passa no interior dela. Para apreciar o movimento da história, é mister distância, que não é possível aos políticos que a fazem, no tumulto inconsciente dos acontecimentos. Stendhal, testemunha da batalha de Waterloo, não pôde apreciar o desenrolar dos combates, limitado a seu recanto, coberto de pó e pólvora. Ao historiador, cessado o fragor do fogo, é possível reconstituí-la para os estranhos e para seus próprios protagonistas.

CAPÍTULO XI

A REGULAÇÃO MATERIAL DA ECONOMIA E O GOVÊRNO DOS BACHARÉIS

I — QUADRO GERAL DA PROTEÇÃO DO TESOURO À ESPECULAÇÃO E AOS NEGÓCIOS PRIVADOS; II — O REGIME DE TERRAS E A POSIÇÃO ECONÔMICA DOS AGRICULTORES DURANTE O SEGUNDO REINADO; III — A REGULAÇÃO MATERIAL E TUTELADORA DA ECONOMIA, COM A ALIANÇA DO ESTAMENTO BUROCRÁTICO E COMÉRCIO; IV — O ESTAMENTO BUROCRÁTICO COMPOSTO DE BACHARÉIS.

I

Com a plena afirmação do estamento burocrático, que viçara com a restauração do patrimonialismo, o Estado reassumiu a tutela da nação, de sua riqueza e de suas classes. O Tesouro, fonte que lhe dera origem, continuava a realçar-lhe o vigor, com a aliança aos especuladores e comerciantes. Tôdas as atividades, frágeis em si, buscam luz e calor em suas arcas, norte das ambições econômicas, modestas ou ousadas.

Desaparecera a velha sociedade independente, opulenta e rústica que se infiltrara no paço de D. João VI. Sua grande obra, o 7 de setembro, levara-a aos dias ardentes da abdicação, canto do cisne da pregação autonomista que desencadeou. O 7 de abril, entretanto, para ela, foi uma *jornada de otários,* permanecendo como espectadora enganada da luta que se incendiou entre o exército, cujas armas depuseram D. Pedro I, e as ardentes vocações de burocratas, que brotaram do seio liberal, traindo o ímpeto original e puro. As agitações provinciais prolongaram a agonia de uma sociedade, dispersa no interior, e que acabou refugiando-se nas aldeias, à sombra de seus solares patriarcais, como os pagãos vencidos pelo cristianismo. Recuara para os bastidores, sob o pêso das decepções ou pela imposição das armas. Na ribalta, novos atores, com a coorte de outros figurantes, continuaram o espetáculo, presidido pelo Imperador.

A política não era mais a nobre justa da classe ociosa. O movimento, o dinamismo vinha de cima, partindo das amáveis conciliações dos partidos, no aconchego dos ministérios que faziam eleições unânimes. A conquista das posições transformara-se no jôgo cortesão dos afagos aos ministros. que, por sua vez, se apoiavam no carinho imperial. A febre que a agitava era a *empregomania* — na pitoresca denominação de Joaquim Nabuco — que alargava o campo da burocracia, e era o prêmio das dedicações eleitorais. Se da farta distribuição sobressaíam descontentes vinham as revoluções aparatosas, que se encerravam com uma anistia não menos aparatosa — isto é, com nova semeadura de empregos.

Ao lado dessa augusta personagem, a política, outra havia, que com ela dividia a cena, arredando-a, passo a passo, para fora: era a classe lucrativa, filha da cobiça de lucro. Animava-se nas atividades comerciais e industriais; dona do crédito que escravizava a agricultura, jungindo-a às hipotecas. Alimentava-a o Tesouro, com concessões, fornecimentos, proteções alfandegárias, crédito público, emissões e garantias de juros. Se uma crise ameaçava feri-la, abriam-se, pressurosos, os guichês públicos, repondo as coisas em seus eixos, em nome da prosperidade geral. Sob a tutela do Tesouro Público, o mais poderoso deus do Olimpo, a política e o dinheiro davam-se as mãos, cirandando em tôrno do contribuinte escorchado, formando "as duas nobrezas reconhecidas, as duas rodas do carro social".

O escritor que mais fundo perscrutou a vida do Segundo Reinado, freqüentemente citado neste ensaio, caracterizou com a mais viva eloqüência a atuação dos especuladores, aproveitando-se do regime patrimonialista vigorante. Escreveu êle, em trecho que merece ser citado pelo valor de documento:

> "Desde o princípio, o calor, a luz, a vida para as maiores emprêsas, tinha vindo do Tesouro. Em todo tempo, as grandes figuras financeiras, industriais do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava o Govêrno; êsse sistema só podia dar em resultado a corrupção e a gangrena da riqueza pública e particular. Daí a expansão, cada vez maior, do orçamento e da dívida: a crescente indiferença e relaxação, por fim a aparição ao lado dos ministros, nas bancadas e corredores das Câmaras, nas Secretarias de Estado, nas redações de jornais, de uma nova entidade: os intermediários, impròpriamente chamados **advogados administrativos**, que, pouco a pouco, reduzirão a política a súdita do interêsse particular, e farão dela, qualquer que seja a abnegação, a dignidade, a pobreza dos seus homens, o auxiliar, o instrumento, o autômato, sem o saber e sentir, da especulação que sitia o Tesouro. Em uma fase social assim caracterizada, o reformador, qualquer que fôsse o valor moral de sua idéia, não fazia senão concorrer com ela para dar novo alento à cobiça: cada reforma era mais um prato servido aos que se banqueteavam na casa do contribuinte, deixado de fora, mas obrigado a pagar o festim. É por milhares de contos de réis que se terá de computar essa desvirtuação das idéias, das aspirações, das iniciativas de tôda ordem pela exploração, que em todo tempo cercou e por último dominou a nossa política: a princípio, rasteira, familiar, contentando-se com as migalhas de um orçamento severamente fiscalizado (pequenos lucros, subvenções, fornecimentos); depois, empreendedora, ousada, impondo-se em nome do interêsse público, do adiantamento nacional, à boa-fé, ao entusiasmo, à timidez dos políticos mais desinteressados e honestos (emissões, empréstimos, garantias de juros, concessões e rescisões de contratos, estradas de ferro, engenhos centrais, imigrantes, terras públicas, direitos proibitivos). A política pròpriamente dita perdia importância, ao passo que deixava desenvolver-se, à sua custa, o germe invasor que a devia matar: subordinava-se à função de servir a uma plutocracia tão artificial quanto efêmera, afetando a essa sua criação de um dia tarifas de alfândega, impostos, papel-moeda, crédito público. Bem

poucos estadistas sentiam quanto seu papel era secundário, ingênuo; que, com seus discursos, suas frases, seus projetos, suas dissensões, êles não eram senão o instrumento de que se servia, quando êles menos o suspeitavam, a ambição de fortuna que estava por tôda a parte. Que era todo o trabalho que êles faziam nas câmaras, na imprensa, no govêrno, senão o revolvimento surdo e interior do solo, necessário para a germinação da planta? Êles, políticos, eram os vermes do chão; a especulação, a planta vivaz e florescente que brotava dos seus trabalhos contínuos e aparentemente estéreis; êles desanimavam, ela enriquecia. O próprio Imperador, o que fazia senão trabalhar sem descanso e sem interrupção em proveito dela, que se confundia com o progresso material, intelectual e moral do país? Só ela medrava, invadia, e comandava tudo, em tôrno dêle, reduzia a política, o Parlamento, o Govêrno, a um simulacro, ignorante da sua verdadeira função; utilizava todo o aparelho político para fabricar a sua riqueza nômade e fortuita, que às vêzes durava tanto quanto uma Legislatura, e logo decaia, se não do seu fausto, pelo menos do seu porte e altivez. Êsse espírito de cobiça, em tôrno e com os recursos do Tesouro, criando leis como se descobrem minas de ouro, irá crescendo desde então, dia por dia, no caráter e índole do govêrno, como o outro espírito, a sêde de transformações radicais no mecanismo político do Estado. Uma mina, alui a sociedade no alto, o outro, em baixo; um alicia o interêsse, o outro, a imaginação; por forma que, o fato de 15 de novembro de 1889, o baque da monarquia, precipitada pelo impulso do segundo, encontra o primeiro em tal grita e agitação, que a queda do trono, no momento, passa despercebida ao mundo financeiro, ao gigantesco parasita que havia sugado a melhor seiva da nossa política, o seu grande alento das épocas desinteressadas e patrióticas. Em tais condições para que falar? Para que entreter a curiosidade dos raros que ainda cultivavam em política o espírito do Direito, ou que ainda eram capazes de veneração? O prestígio substituíra o respeito: o respeito fôra o reflexo do caráter sôbre a opinião; o prestígio era o reflexo da situação que o homem de Estado ocupava ou podia ocupar; não havia mais pròpriamente o estadista, havia só o político, criatura de um dia, desenraizado, flutuante, sentindo que em nada se apoiava, que um sôpro o precipitaria da altura a que fôra elevado [102]."

102) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — II tomo — págs. 280 e 281.

A atividade econômica independente, ou a que assim começava, caía, em pouco, nos tentáculos da especulação, dona do crédito. O campo livre reduzia-se sempre mais, cedendo lugar aos comerciantes que hauriam do Estado suas possibilidades lucrativas. A agricultura enredou-se nas garras dos financiadores, exportadores e agenciadores (comissários) urbanos, prêsa a seus juros elevados, e à imposição do preço nos produtos da terra. O proprietário rural, asfixiado por êsse sistema, perdeu o antigo porte de rendeiro, independente e ocioso, para tornar-se apenas um dependente do especulador citadino.

II

Extinto o regime das sesmarias em 1822, regime sob o qual se constituíra a propriedade territorial no Brasil, a aquisição de terras devolutas ficou sem tutela legal durante quase trinta anos. Nesse interregno o fato tomou o lugar do direito, a posse substituiu o título, até que a lei n.º 601, de 1850, veio pôr ordem na confusão das ocupações. Até à Constituição republicana durou o sistema dessa lei, quando a competência para legislar acêrca das terras públicas passou ao domínio das unidades federativas.

O diploma legal de 1850 definiu as terras públicas com um critério negativo: eram públicas as terras não pertencentes ao domínio privado e as devolutas. Considerou, inicialmente, regulares as propriedades constituídas:

a) por qualquer título legítimo;
b) por concessão de sesmarias não caídas em comisso;
c) por concessão de sesmarias em comisso, porém *revalidadas;*
d) por posses legitimadas, embora não baseadas em título legítimo.

Segundo a valiosa observação de Cirne Lima "a Lei de Terras de 1850 é, antes de tudo, uma errata, aposta à nossa legislação das sesmarias" [103]. Com efeito, pelo seu art. 4 mandavam-se revalidar as sesmarias ou outras concessões que "se acharem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas" (medição, confirmação e cultura). Ao mesmo tempo ratificou as posses, permitindo fôssem elas legitimadas, quando o posseiro tivesse começado a cultivar a terra, e tivesse morada habitual. Premiava, ainda, o ocupante produtivo, concedendo-lhe outra porção de terras vizinhas, sem exceder uma sesmaria de extensão.

Com o propósito de pacificar o interior dividido em disputas por questões de terras, foi criada, em cumprimento à lei, a *Repartição Geral*

103) Ruy Cirne Lima — Pequena História Territorial do Brasil — pág. 60.

de Terras, órgão que deveria disciplinar a distribuição de propriedades, pondo ordem no que já se fizera pelas sesmarias e pela tradição. Os que possuíam sesmarias, adquiridas antes de 1822 ou pelas exceções posteriores, deveriam medi-las e obter a revalidação, que só a prova do cultivo ensejava. As terras, depois de discriminadas, dividiam-se em três categorias, como informa Teixeira de Freitas, na *Consolidação das Leis Civis:*

1 — terras simplesmente registráveis;
2 — terras revalidáveis;
3 — terras legitimáveis.

O *registro* não conferia direito de propriedade; referia-se às terras públicas e privadas, criado com o fim de constituir o cadastro imobiliário. Não teve resultados efetivos a novidade, desprezado pelos próprios poderes interessados, como aconteceu, também, ao sistema Torrens, tentado na República.

A *revalidação* visava reconhecer e confirmar o título aquisitivo, que, em regra, vinha desde o regime das sesmarias. Verificava-se, dentro do critério da lei interessado sobretudo no cultivo da terra, se o sesmeiro ou concessionário havia obedecido às condições impostas no ato originário. Desde a famosa lei de D. Fernando o exame principal versava sôbre o real aproveitamento do solo. Sem a revalidação, a terra revertia ao patrimônio público, pelo comisso ou caducidade da concessão.

A *legitimação* foi a mais importante novidade da lei, seu escopo principal. Por via dêsse ato, atribuía-se ao ocupante radicado ao solo e que o cultivasse, o título de domínio. Admitia uma disposição legal, a legitimação das posses adquiridas por ocupação primária ou havidas de outros posseiros.

Da data da lei em diante, as terras devolutas podiam ser adquiridas ùnicamente por compra, com exceção das que se achassem nas fronteiras, às quais se facultava a doação, com o fito de povoar as regiões distantes.

A Lei de Terras abrigava o propósito de desenfeudar o solo, limitando a expansão do latifúndio. Pretendia que a terra fôsse fiel a seu destino agrícola, exigindo do cultivador o aproveitamento direto e a morada habitual. A abusiva concessão de sesmarias e a apropriação turbulenta das posses, levadas a cabo por potentados armados, deveria cessar, sob mais próxima intervenção do Estado, vendendo as terras devolutas, medindo-as e demarcando-as, com o objetivo de fazer calar as lutas regionais. Animava-a, também, o desejo de estimular a imigração estrangeira, então na ordem das cogitações, com a repressão do tráfico africano.

O pensamento diretor, a inspiração íntima dela era, como já se antecipou, a prestação de auxílio, em setor importantíssimo da economia, à orientação centralizadora do Segundo Reinado, hostil à classe proprietária. Cerceia-se a propriedade territorial das terras supérfluas, que davam largas oportunidades de negociar, obrigando-se os proprietários a efetivamente plantar nelas. O Tesouro chamara a si a venda do solo, que só a êle com-

petia. Êsse objetivo vinha de longe e prosseguiu em plena República, com as propagandas, sempre frustradas, de reformas agrárias, tôdas prometendo o desenfeudamento do solo. A investida mais certeira fôra desferida com a lei n.° 56, de 5 de outubro de 1835, que extinguira o morgadio. Existiam, no Brasil, morgados em número regular, destacando-se o dos Viscondes de Asseca, nos campos de Goitacases. Essa alteração no direito sucessório dificultou a concentração da propriedade, base do domínio econômico e político do senhor territorial. Na Inglaterra, a sobrevivência do *land-lord* até ao atual século deveu-se ao direito feudal da primogenitura. A França logrou abater o feudalismo com a divisão sucessória da propriedade — que existia desde o Ancien Régime — tornada obrigatória no Código Napoleão. É certo que a obra jurídica esbarrou na resistência dos fatos, que reimplantavam as propriedades de família com os casamentos inter-familiares, que se inspiravam na conveniência de assegurar a integridade das fazendas.

Impedia-se, dessa sorte, o fortalecimento econômico e político da aristocracia territorial, classe de rendeiros que vivem das contribuições periódicas das terras, sem empregar-se no cultivo, barrando a proliferação dos senhores rurais que invadiram a Côrte de 1808 a 1835. A expansão da riqueza do café, no Império, iria, sem embargo, ensejar-lhes nova apresentação no cenário político, em novas condições, porém, com o aprisionamento que os comerciantes urbanos lhe imporiam.

O partido conservador queria ir mais longe no propósito da orientação da Lei de Terras, propondo instrumentos mais práticos de obrigar o cultivo do solo. Quis emendar o projeto do Código de 1850, no Parlamento, com a estipulação de severo impôsto territorial, que recairia sôbre as terras sem aproveitamento. A oposição liberal, entretanto, evitou a medida, que, de vez, quebraria a resistência da aristocracia rural.

Além da guerra oficial contra a tentativa de supremacia da propriedade territorial, outra havia, mais dura e persistente: a da especulação urbana, fornecedora de crédito, em época em que não se cogitava do crédito agrícola oficial. O endividamento insinuava-se na venda de escravos, proporcionada por negociantes das cidades, que, até 1850, dedicavam nela a quase totalidade de seu capital. Eusébio de Queirós, em discurso de 16-7-1852, no Senado, fazia notar a situação de angústia econômica que o tráfico impunha aos agricultores:

> "... . a princípio, acreditando que na compra do maior número de escravos consistia o aumento de seus lucros, os nossos agricultores sem advertirem no gravíssimo perigo que ameaçava o país, só tratavam da aquisição de novos braços comprando-os a crédito, a pagamento de três e quatro anos, vencendo no intervalo juros mordentes... Assim os escravos morriam, mas as dívidas ficavam, e com elas os terrenos hipotecados aos especuladores, que compravam os africanos traficados para revender aos lavradores.

Assim a nossa propriedade territorial ia passando das mãos dos agricultores para os especuladores e traficantes.

O poder econômico e político do senhor territorial é controlado pela pressão de dois focos: o govêrno e a burguesia comercial. Em outras palavras: pelo estamento burocrático e os especuladores, cuja ação conjugada vitalizava o patrimonialismo, base do Estado.

O govêrno — é de ponderar — não o combatia ùnicamente para reprimir seu poder político. Guiava-o, sobretudo, a preocupação de libertar as terras, para aumentar a fonte de ingressos, com o estímulo às plantações.

O senhor territorial perde sua influência com a progressiva absorção no mercado urbano. Bem verdade que, na primeira fase dêsse contato, conseguiu fazer-se mais poderoso, eliminando da concorrência o lavrador sem terras e o pequeno proprietário, que foram a êle subjugados. Com efeito, recebendo êstes os recursos para viver daquele, em troca da futura safra, entregando-a totalmente para que o senhor territorial a vendesse no mercado, eram pràticamente alijados do movimento dos preços. O preço das suas produções seria estipulado *in natura,* afastado da economia monetária, que só se aplicava ao grande proprietário. A classe intermediária entre senhores e escravos, assim, desaparece, dando lugar à servidão. A população dos pequenos agricultores e dos raros trabalhadores agrícolas alistava-se na clientela do senhor, como leais servidores, peões e capangas. Nem sequer se revoltavam, divididos por diferenças internas, que lhes obstavam a formação do espírito de corpo. Na zona da cana, o lavrador sem engenho sofria as vicissitudes do mesmo infortúnio O Congresso Agrícola do Recife, pela voz de A. Vítor de Sá Brito revelou-lhe a vida precária, cujo trabalho não recebia remuneração, sujeito aos caprichos do fabricante:

> "Não há ao menos um contrato escrito, que obrigue as partes interessadas; tudo tem base na vontade absoluta do fabricante. Em troca de habitação, muitas vêzes péssima, e de algum terreno que lhe é dado para plantações de mandioca, que devem ser limitadas, e feitas em terreno sempre o menos produtivo; em troca disto, parte o parceiro todo o açúcar de suas canas em quantidades iguais; sendo propriedade do fabricante todo o mel de tal açúcar, tôda a cachaça delas resultantes, todo o bagaço, que é excelente combustível para o fabrico do açúcar, todos os olhos das canas, suculento alimento para o seu gado. É uma partilha leonina, tanto mais injusta quanto tôdas as despesas da plantação, trato da lavoura, corte, arranjo das canas e seu transporte à fabrica, são feitos exclusivamente pelo plantador meeiro."

Essa é a situação que se revela no primeiro movimento da referência do produtor com o mercado. Concomitantemente, como segundo movimento, a especulação urbana, representada pelos exportadores, comissários, financiadores e compradores para revenda pugna pelo enfraquecimento do senhorio territorial, para que lhe possa impor os preços, com a vinculação dos produtores-devedores ao credor. Aquêles ficavam obrigados a entregar o resultado de seu trabalho aos credores, que, com essa apropriação, lhes ditavam o valor das mercadorias e os alijavam da concorrência. Por outro lado, em marcha contrária ao primeiro movimento, a burguesia comercial esforçava-se por ampliar o círculo dos consumidores que pagassem em moeda, e, em conseqüência, procuravam enfraquecer a servidão e a escravidão. Procurava debilitar o laço entre os senhores e os dependentes, à caça de fregueses. Daí o abolicionismo da aparência humanitária que veio a esposar depois de 1850. Interessava-lhe, também, romper os vínculos de servidão, preocupada em fazer da propriedade rural objeto livre de negócios, sem os entraves de lealdades pessoais que sustentavam o bom rendimento agrícola.

III

A regulação econômica do Estado fêz-se sentir, com particular veemência, no comércio e indústria. Pràticamente, tudo dependia do govêrno, com autorizações, favores, tarifas protecionistas e concessões; fora da faixa do Tesouro não conseguia medrar a iniciativa particular.

Até 1829, data da liquidação do primeiro Banco do Brasil, êste fomentara o progresso, concedendo crédito ao comércio. Formidável êrro financeiro, como quer Calógeras, ou sacrifício ao preconceito ourista, o fato é que o desaparecimento daquele estabelecimento deixou o Brasil, por alguns anos, sem bancos, e entregue ao regime do papel-moeda (salvo o ensaio da moeda de cobre). As notas de nosso primeiro banco, lançadas à circulação em jatos, requeridas pelos encargos do govêrno na solução da guerra, tornou-se *papel inconvertível* — essa a real origem do meio circulante brasileiro. Nosso país — escrevia Mauá — "é o *único* que dispensou *completamente* as espécies metálicas da missão principal que o mundo econômico lhes assinalou"[104]. Isso porque a nota conversível, quando a moeda não tem apoio no lastro ouro, é uma farsa oficial — a conversão por ouro nunca se faria, e seria impossível fazê-la, sob pena da completa evasão do metal nobre, em país sacudido por crises periódicas. A verdade, portanto, é que o Brasil nasceu e se formou com o papel-moeda inconversível como base das permutas.

As emissões se sucederam sob a pressão dos acontecimentos, passando o papel-moeda de 20 000 contos em 1829 a 211 000 em 1889.

---

104) Visconde de Mauá — Autobiografia — 2.ª edição — O Meio Circulante do Brasil — pág. 318.

Sem institutos de crédito, os empréstimos ao comércio e à agricultura estavam entregues aos particulares — o que matava, completamente, a possibilidade de desenvolvimento industrial e amordaçava a propriedade territorial à especulação urbana. Raramente, e sòmente mais tarde, obtinham alguns privilegiados empréstimos do Estado, mediante autorização do corpo legislativo. Apenas em 1835 congregaram-se capitais para a formação de um banco, o Banco Comercial do Rio de Janeiro, que entrou em atividade em fins de 1838. Operava com descontos e depósitos e "poderia vir a ser de emissão", conforme autorizavam seus Estatutos. Com o exemplo, propagaram-se novos bancos, todos pequenos, em diversas províncias.

Até a extinção do tráfico, a economia brasileira gravitava em tôrno do negócio de escravos. A maior parte dos capitais, que não se empregavam na agricultura, estava absorvida nessa escusa e degradante aplicação, provocando a desenfreada agiotagem dos negreiros e especuladores. Mercê da obra de Eusébio de Queirós, executada sob a pressão firme da Inglaterra, de hora para outra, o Brasil viu-se com grandes recursos monetários sem emprêgo. Começou, então, nova fase de nossa economia, com o início da época dos empreendimentos comerciais e industriais: surgiram bancos, companhias, projetos de construções, alterando-se os hábitos da atividade. Novas perspectivas se abriam, com recursos devolutos, ansiosos de multiplicar-se. É a quadra do "encilhamento" imperial, que antecipou o espetáculo do da República. A ânsia das fortunas rápidas e fulminantes arrebatou os ousados e contagiou a todos; a Bôlsa tornava-se o centro das cobiças e das ambições. O fino e sutil Otaviano, no "Jornal do Comércio" de 28 de maio de 1854, fêz a caricatura do tempo:

> "Ganhar depressa, ganhar muito, ganhar sem trabalho... A onda aí vem; o fluxo e refluxo vos deslocam, vos empuxam, vos arrastam; e sem consciência do que fazeis, sem liberdade de raciocínio, de cálculo e de ação, caís como os outros no abismo do jôgo até que chegue a tarde e vos atire extenuado, febricitante e convulso no lajedo enlameado da rua Direita e da parte de fora dos varões de ferro da praça do comércio. Precisais de falar ao vosso advogado? Está na praça. Quereis consultar vosso médico? Está na praça. Tendes de pedir instruções ao vosso chefe político? Está na praça... Banco comercial, banco hipotecário, banco nacional, estrada de Mauá, iluminação a gás, Ponta d'Areia, navegação do Paraguai, tudo serve; podem representar no baralho da especulação como damas, valetes ou reis."

Atribuía-se à extinção do tráfico o "fato notável da abundância de capitais no Império e o impulso que com êles se tem dado a todos os ramos de indústria e emprêsas úteis que tanto concorrem para o desenvolvimento futuro e real prosperidade". (Abaeté.)

Os descontos baixaram em suas taxas, valorizando-se o preço das ações de companhias, febrilmente disputadas.

No ambiente novo que se criara, Mauá, cuja ação cumula o Segundo Reinado de vastos e fecundos empreendimentos, em 1852, funda o Banco do Brasil, segundo dêsse nome. Seu propósito era — em suas próprias palavras:

> "Reunir os capitais, que se viam repentinamente deslocados do ilícito comércio, e fazê-los convergir a um centro donde pudessem ir alimentar as fôrças produtivas do país, foi o pensamento que me surgiu na mente ao ter a certeza de que aquêle fato era irrevogável[105]."

Curioso espisódio, e que bem demonstra a mentalidade das elites brasileiras da época, é relatado por Mauá: fundado o Banco, sofreu logo rija oposição, compreendendo seu criador que a origem do tumulto eram os cargos e os vencimentos dos diretores. Bastou transformar tais empregos em cargos não remunerados para espantar os pretendentes. Os costumes do estamento burocrático haviam contaminado a parte de escol de nossa população.

Com a vida dos dois bancos privados, o Comercial e o do Brasil, inaugurou-se rápido e passageiro surto individualista, marcado pela iniciativa particular. Sem capacidade emissora, o empreendimento de Mauá lançava na praça vales, com a função dos atuais cheques, que circulavam lastreados na confiança do fundador do banco, fazendo de papel-moeda entre particulares. Não tardou, entretanto, que o oficialismo protegesse e tutelasse os negócios bancários, fundindo os dois bancos, para criar o terceiro Banco do Brasil, com o Presidente e o Vice-Presidente nomeados pelo Govêrno, e quinze diretores eleitos pelos acionistas. Assumia o novo órgão a ditadura econômica da nação, com favores concedidos pelo Tesouro e sugando o capital disponível:

> "Ao Banco do Brasil — dirá Mauá — haviam os poderes do Estado conferido um monopólio **de fato** autorizando **a** incorporação de um enorme capital (trata-se de uma sociedade anônima, exceção do direito comum que no Brasil se acha sob a **tutela do Govêrno**), e um monopólio de **direito** pelas condições e favores com que foi amparada a instituição[106]."

Falhava a instituição em alargar a base de suas operações, abrindo filiais nas províncias. Ficou sendo uma caixa local de descontos, operando, especulativamente, pela taxa mais alta que fôsse possível conseguir dos clientes. Em pouco tempo, êle revelou-se ùnicamente uma máquina de fabricar papel, "depois de dois ou três decretos de suspensão de trôco e

105) Visconde de Mauá — Autobiografia — pág. 120.
106) Visconde de Mauá — Autobiografia — pág. 229.

de alargamento de circulação e de uma lei definitiva de inconversibilidade". O resultado de seus negócios foi assim resumido por um estudioso: a) circulação inconversível elevada ao duplo do existente no momento em que foi criado; b) meio circulante depreciado; c) câmbio em declínio; d) moeda metálica expelida do país pela moeda má; e) as especulações desabridas e o jôgo desatinado, seguidos por crises, quebras, prejuízos e ruínas; f) a vida encarecida, despertando apreensões.

Inaugurava-se o regime da intervenção no crédito, a ditadura econômica instalada no coração da atividade econômica, da qual nunca mais se libertaria o Brasil. Volvidos cem anos, a situação seria a mesma, de direito, com a agravação da crise. O banco emissor lançou jatos de papel, que o Tesouro encampava sempre, passando a circulação, de 52 000 contos em 1853 a 95 000 em 1857.

A frugalidade imperial, a austeridade dos costumes cedera sob a pressão dos especuladores sôfregos e ousados. Proliferaram bancos e companhias, libertando a coorte dos aventureiros, sempre desejosos de mais emissões — a espiral inflacionária ensaiava sua ascensão ao infinito... O aumento dos negócios não traduzia progresso na produtividade, mas a circulação febril dos fascinados pelos lucros ilusórios. Havia, entretanto, uma classe que lucrava com o fluxo emissionista: a dos empreendedores, que ganhavam com os períodos intermédios, entre os preços na época do empréstimo e a do pagamento. Chegava o momento da crise, e com ela as medidas dos estadistas.

Paraná, partidário da unidade de emissão, queria que o banco emissor regulasse o meio circulante, com a exclusividade do contrôle. Autorizou o estabelecimento a emitir até o triplo do fundo disponível. O dinheiro, em breve, abundou. Nesse tempo, porém, limitava-se o surto emissionista à paridade do câmbio, prática que a República desprezou, enveredando, sem contrôle, para a inflação permanente. Em 1857, a crise apresentou-se franca, sem dissimulação, retratada na baixa do câmbio, com o escoamento do ouro do Banco do Brasil, precipitando a quebra de muitas casas exportadoras. O reclamo de papel, no mesmo passo, se fizera mais ardente, com o aumento das taxas de desconto e os dividendos altos das companhias (lucros inflacionários). Como o ouro fazia, com o papel-moeda, momentâneamente o papel de meio circulante, a baixa do câmbio determinaria a exportação daquele, e o mesmo rumo seguiria a prata, se a queda se acentuasse. Isso ocorria — e o profligava Mauá — porque os homens da "escola metálica", que dominavam as finanças brasileiras, teimavam na ilusão de realizar a conversão metálica em papel-moeda. O Govêrno e o Banco procuraram impedir a baixa do câmbio com um crédito de 800 000 libras, aberto ao Banco de Londres, sacando a 26 d. Não teve resultado a operação, continuando a baixar até atingir 23 e 23½ em fevereiro de 1858. O Conselho de Estado opinou que se abandonasse o expediente, que ameaçava resultar inócuo, com grandes prejuízos para o Tesouro. Sousa Franco, ministro da Fazenda do Gabinete Olinda (4-5-1857 a 12-12-1858), resolveu insistir com os saques, confiando a tarefa à casa Mauá, Mac-

Gregor & Cia., passando, implìcitamente, um atestado de incapacidade ao Banco do Brasil. Assentou-se que o câmbio deveria ser detido na taxa de 25½, a fim de reter a prata, que ameaçava fluir ao estrangeiro. O Ministro autorizou saques até 750 000 libras, o que foi feito sem resultado; graças à confiança de Mauá, sacando até 1 800 000 libras, obtiveram-se resultados favoráveis, estabilizando o câmbio. A operação deixou lucro ao agente do Tesouro, "modesto benefício de 1%" — o que era quantia apreciável.

Seria de esperar que o Ministro da Fazenda pusesse têrmo à onda inflacionária, depois de ter vencido a conseqüência cambial dela. Seguiu Sousa Franco caminho diverso, partidário que era da pluralidade de emissão, com a liberdade bancária. A polêmica entre os defensores da pluralidade e da unidade tornou-se acesa, sustentando os últimos a limitação do papel-moeda pelo câmbio ao par. Em 1858, Sousa Franco autorizara a emitir, além do Banco do Brasil, mais seis bancos — o que, entretanto, não significava a liberdade de emissão, mas a pluralidade autorizada, oficial. As medidas assim tomadas, sobretudo pelo efeito da artificial elevação do câmbio com as cambiais autorizadas ou endossadas pelo ministro, causaram a impressão de ter sido superada a crise. Na verdade, ela fôra adiada, para explodir com maior veemência, alimentada pelo fluxo de papel que se agravara, em atenção ao apêlo dos especuladores.

O Gabinete Abaeté, que assumiu o govêrno depois do de Olinda, propôs-se estancar a maré inflacionária. Cogitou de restaurar a circulação metálica, que se escoara totalmente, com a vazante dos 30 000 contos de capital do Banco do Brasil. A êste foi cassada a autorização de emitir até o triplo do capital. Esforça-se o Gabinete por fazer passar projeto de lei obrigando os bancos a realizarem ou converterem suas notas no prazo de três anos. Propunha, também, o referido projeto, que a autorização de novos bancos emissores ou a prorrogação do privilégio aos existentes dependesse do Poder Legislativo. O clamor dos interessados, apaixonados com a incorporação de novas emprêsas, desgostou o Gabinete, fazendo-o ruir, estigmatizado como inimigo da prosperidade nacional.

A aventura, entretanto, não podia prosseguir, sob risco de desencadear a hiperinflação, que desmoronaria a estabilidade econômica e financeira do Império. Coube a Ferraz (1859-61), antigo partidário da expansão emissionista e de pluralidade, e por isso recebido com aplausos, renegando as doutrinas que o notabilizaram, conter a maré, obtendo medidas restritivas até os bancos reassumirem o trôco de suas notas. Realizou o programa Salles Tôrres Homem.

As idéias econômicas do tempo firmavam, nos pontos extremos, dois preconceitos: o do papel-moeda e o do ouro. Os partidários do papel-moeda, com a aparência de serem discípulos de John Law, sustentavam que o progresso do país só se alcançaria pela mobilização de tôda a riqueza pública e privada, presente e futura, em emissões bancárias ou do Tesouro. Os *ouristas* viam só no fato do papel-moeda inconversível a hidra da inflação. O equilíbrio doutrinário de um homem prático como

Mauá, já no fim do Império, conseguiu vingar, ensinando que o papel-moeda, como o ouro, são mercadorias sujeitas à lei da oferta e procura, apontando o fenômeno, ocorrido no Brasil, de o primeiro ter valido mais que o segundo, com a elevação do câmbio acima do par. Malgrado as dissensões, o papel inconversível realizou, exclusivamente, as transações no Brasil.

Dessa sorte, o crédito estava subordinado ao govêrno, que o regulava e tutelava pela legislação bancária e pelo contrôle emissionista. Diretamente, pelos atos de concessões e privilégios, e indiretamente, pela política econômica, o Estado subordinava a iniciativa particular, elevando-a do nada, fazendo pequenas companhias grandes e lucrativos empreendimentos, ou aniquilando as obras de vulto, destruindo-as com um simples piparote. Podia dizer Mauá, com a autoridade de ter sido o maior empresário do Império, que:

> "Clama-se que no Brasil tudo se espera do govêrno e que a iniciativa individual não existe. E como não há de ser assim se tudo quanto se refere à ação do capital, desde que êste se aglomera para qualquer fim de utilidade pública ou particular, em que a liberdade das convenções, devia ser o princípio regulador, esbarra-se logo de frente com péssimas leis preventivas, e quando estas não bastam, a intervenção indébita do govêrno aparece na qualidade de tutor? E o que diremos do crédito, essa alavanca magna da civilização, que tem a missão de desempenhar 95% das transações em que assenta a vida econômica das sociedades modernas? O crédito ou está entregue ao regime do privilégio, ou não existe fora dos limites da fôrça individual em que sua ação é necessàriamente fraca, em um país novo, que não tem tido tempo de converter em capital realizado senão uma parte mínima de seus recursos naturais: não pode êle dar um passo entre nós sem encontrar-se com essas leis preventivas, que sufocam a liberdade de ação.
>
> "O fato, pois que tanta reprovação encontra, de tudo esperar-se do govêrno, é conseqüência necessária do regime legal a que entregaram o país os que têm governado. (...)
>
> "A ação do crédito e do próprio capital achando-se sitiada no Brasil pela legislação financeira que oprime — daí nasce o clamor pela intervenção do govêrno quando as necessidades batem à porta, e como no caso presente, com tal fôrça que ameaça fazê-la saltar, isto é, operar a ruína dos melhores e mais legítimos interêsses da sociedade brasileira [107]."

107) Visconde de Mauá — Autobiografia — págs. 219 e 220.

Êsse o depoimento do maior banqueiro do país independente, assinalando a intervenção do govêrno, como tutor e protetor, nem sempre sábio, da economia. Com a legislação comercial assim orientada, o espírito de associação declinou, sem poder expandir-se pelo crédito, e os capitais disponíveis fluíram ao Tesouro, em forma de apólices e bilhetes do Tesouro, cuja compra se incentivou.

O instrumento da reunião de capitais, para as emprêsas, era a sociedade anônima, "exceção do direito comum que no Brasil se acha sob a *tutela do Govêrno*" (Mauá). Até 1849 as companhias se constituíam sob estatutos outorgados ou aprovados pelo govêrno, sem que procedesse uma norma de caráter geral. A disciplina geral apareceu nesse ano de 1849, consagrando a tutela pública, durando até 1889 (12 de janeiro), quando a autorização do executivo foi dispensada com referência às sociedades anônimas que tivessem por objeto atividades industriais ou agrícolas. O Código Comercial exigia a autorização do Govêrno, mediante prévia audiência do Conselho de Estado. Ainda mais: era mister autorização legislativa para a constituição de bancos de circulação, estradas de ferro e companhias de navegação interprovinciais. Repugnava aos *individualistas,* que então começavam a querer emancipar-se, o regime de tutela — um dêles tentou fugir à estrutura da sociedade anônima, com sociedades de *responsabilidade ilimitada,* a fim de fugir ao "arbítrio governativo". O govêrno — por decreto — fulminou a pretensão, por carecer de *tutela do Govêrno* — o que era gravíssimo inconveniente no espírito dos novos estadistas. Malgrado os abusos, o Estado reitera seus propósitos reguladores, insistindo, com uma lei de 1860, na autorização governamental para tôdas as incorporações. Com a nova medida, segundo uma crítica da época, conseguiu-se "o mais perfeito instrumento para matar o espírito de associação e a própria iniciativa individual". (H. A. Milet.)

A intervenção do Estado não ficava adstrita a seu império formal de legislar e autorizar. Penetrava mais fundo na órbita particular, chamando os empresários, com concessões garantidas e subvencionadas. Para atrair concessionários, o Govêrno dava *garantia de juros,* que eram pleiteadas ao Parlamento pelos próprios interessados, que nêle logravam ingressar, de 6%, 7% e até 10%, durante dez anos ou mais, garantia que podia ser em ouro, a fim de resguardar os investimentos estrangeiros. Os governos provinciais seguiram pela mesma esteira. Exemplo é a *S. Paulo Railway,* com o juro garantido de 2% pelo govêrno provincial, e o auxílio direto de 100 000 libras dado pelo Govêrno Geral. Quando, apesar da proteção, a emprêsa ameaçava paralisar-se, com graves prejuízos ao crédito do garante, recorria-se às encampações e resgates, com apólices, *papel-moeda com juros.*

> "Os títulos papel — comenta Alberto de Faria — (o papel do Brasil e o ouro eram quase equivalentes no mercado de Londres) as apólices internas, vieram inaugurar o

regime de que largamente se usou e de que largamente se abusa, de bater papel-moeda com juros até o limite consentido pelas cotações da bôlsa de títulos [108]."

Fêz-se, graças a êsse sistema, largo tráfico de concessões, que originaram altas fortunas no Império. Eram freqüentes as concessões a políticos, que as vendiam a incorporadores nacionais e estrangeiros, circulando por dezenas de mãos, antes de realizarem os serviços, quando os realizavam. Não era incomum que a especulação matasse a emprêsa, esfolando-a antes de nascer. Como exemplos da intermediação dos políticos, basta citar o Barão de São Lourenço, concessionário da navegação de Jequitinhonha; Teófilo Ottoni — na colonização do Mucuri; T. Cochrane, sogro de José de Alencar — concessão da Estrada de Ferro, depois do Ferro Carril da Tijuca. Usavam também os negociantes associar os políticos mais prestigiosos para figurarem, nominalmente ou por intermédio de parentes e amigos, em alguma concessão. Parece que nem o excelso Otaviano escapou a êsse tipo de negócios, que, então, não comprometiam o bom nome de um homem público.

A concessão para a iluminação a gás, na côrte, foi vendida, em Londres, por 120 000 libras. Negociado o contrato, constitui-se a emprêsa, figurando o concessionário como acionista, no valor da venda da concessão. Outras vêzes, vendiam-se "os estudos e a concessão" das obras.

A situação pode ser bem ilustrada com o episódio da concessão do cabo submarino. O primeiro concessionário obteve-a para venda, ambicionando enriquecer-se com um golpe. Tão alta chegou a cotação do negócio que o Govêrno, para que a obra vingasse, teve de declará-la caduca, entregando-a a Mauá, que, por sua vez, a cedeu a um grupo estrangeiro. Isso não se fêz, porém, sem que os "*atravessadores*" tentassem novamente obtê-la, por meio das manobras de políticos de prestígio. A praça de Londres formigava de vendedores de concessões brasileiras, prestigiadas por uma lei de 1859, que obrigava a inclusão no orçamento das despesas de juros garantidos às companhias de estrada de ferro e das subvenções de auxílio às emprêsas industriais. De tutor o Govêrno passava a empresário, participando diretamente nas vicissitudes dos negócios. Para atender a êsses encargos o govêrno foi forçado a obter empréstimos, pagando taxas mais altas que os particulares, ou emitir. Não admira que, em 1882, o orçamento, com a renda de 120 000 contos, tivesse o encargo de 40 000 contos, com o serviço de juros e outros ônus. Volvidos quatro séculos, o Estado permanecia nas mesmas praxes, com os idênticos supostos, do tempo de D. João I.

Mercê dêsse sistema, os serviços de utilidade pública experimentaram notável progresso no Segundo Reinado. A rêde ferroviária foi uma realidade, ensejando a circulação da riqueza. A navegação teve notável incremento, com a fixação de linhas regulares entre os portos brasileiros,

108) Alberto de Faria — Mauá — 1926 — pág. 174.

e dêstes com a Europa e Estados Unidos. A dependência do Estado era particularmente estreita, nesse último ramo, desde que começara a incrementar-se, sendo que *Companhia Brasileira dos Paquêtes a Vapor* subordinava-se à Secretaria do Império. O Amazonas abriu-se ao mundo, graças à navegação subvencionada, o que seria justificável pela renda que a movimentação da riqueza propiciava ao Estado. O estipêndio do Govêrno-Geral às companhias de navegação atingia altas somas, recebendo a Cia. Brasileira de Paquêtes mais de mil contos por ano.

À margem dos serviços concedidos, avultavam as empreitadas do Estado ou para as companhias concessionárias. Como hoje, e principalmente então, quando havia mais pontualidade nos pagamentos, os capitalistas estrangeiros e nacionais empregavam seus recursos nas obras públicas, mediante largas compensações e lucros altos.

Pode afirmar-se, com segurança, que, fora da órbita do Estado, as fortunas não medravam, incapazes de passar da mediocridade remediada. O enriquecimento, rápido ou paulatino, só alcançava a abastança ou a opulência, se o adubasse o calor oficial, com tarifas, garantia de fornecimento às repartições públicas, empreitadas, ou agenciando as especulações cambiais do próprio Tesouro.

Capítulo da história econômico-financeira dos mais importantes é o das tarifas, que criavam e destruíam indústrias. As tabelas de 1828, que uniformizaram a taxa de 15%, sem distinção de proveniência, às mercadorias estrangeiras, extinguiram-se em 1844, com a autorização do ano anterior de fixar o executivo os direitos de importação entre o mínimo de 2% e o máximo 60%. Inaugura-se, dessa sorte, a era protecionista, com o propósito de estimular a indústria e, paralelamente, refazer o *deficit* do orçamento, e proteger-se o país contra o aumento das tarifas decretadas na Inglaterra sôbre o açúcar brasileiro. Sob a proteção oficial, surgem novas indústrias, avultando entre elas a siderúrgica, cujo precedente mais próximo de *iniciativa oficial,* a Fábrica de Ferro Ipanema, não lograra êxito. Aparece a fábrica de *Ponta da Areia,* o mais notável empreendimento da época, com o amparo da tarifa alfandegária Alves Branco (1844), mantendo-se enquanto durou o regime protetor, apagado com a reforma de Ferraz (1860). Registre-se a alta visão do criador da *Ponta da Areia,* Irineu Evangelista de Sousa, futuro Barão e Visconde de Mauá, vendo na indústria do ferro a mãe de tôdas as outras, alicerce da aspiração industrial do Brasil. Ainda o exemplo dêsse empreendimento servirá para demonstrar a tutela econômica do Estado, manifestada em três direções: a proteção alfandegária, e garantia de fornecimento às entidades públicas, e o fornecimento de empréstimos do Tesouro, autorizado especialmente pelo poder legislativo.

A emprêsa constituiu-se com um prévio compromisso do govêrno: de comprar os tubos para o encanamento das águas do Maracanã. Foi o primeiro passo, seguido de fornecimentos de navios, canhoneiras, etc., chegando a construir metade da tonelagem brasileira em tráfego. No primeiro ano de funcionamento, pelo decreto legislativo 510, de 2 de outubro

de 1848, o govêrno foi autorizado a fazer um empréstimo, a fim de auxiliar a "fundição de ferro e maquinismos, estabelecida na Ponta da Areia", no valor de 300 contos, pagável em 11 anos, com amortização nos últimos 6 anos, na base de 50 contos anuais, com juros descontados de 4 em 4 meses, à razão de taxa paga pelo Tesouro. Com a gradual modificação das tarifas — até a queda de 1860 — outro empréstimo foi conseguido, de mais 300 contos, em bases equivalentes. A emprêsa não resistiu à baixa das tarifas, e à queda das encomendas do govêrno, dizendo seu fundador serem mínimos os pedidos dos particulares.

A indústria vivia, como tudo o mais, ao arbítrio do govêrno, maior fornecedor de capitais, e maior comprador de mercadorias. Fora do seu calor, a atividade econômica murchava e morria.

Justamente alarmado com o excesso de emissões, que as circunstâncias reclamaram depois de 1850, o govêrno resolveu, em 1857, frear o ímpeto inflacionário. No espaço de seis anos, foram retirados de circulação, com recuos e avanços, cêrca de 15 000 contos de papel-moeda e papel bancário, medidas tomadas sob a pressão desinflacionária desencadeada por Ferraz (1859-61). Estancada a fonte do crédito fácil, com o retraimento emissor, a onda especuladora, sem poder recuar em tempo, arruinou cêrca de cem casas comerciais. O processo desinflacionário, violento e repentino, revelou-se mais calamitoso que a própria inflação. A política financeira, senhora de tôdas as molas da economia, foi a principal responsável pelo desastre, agravada pela *crise da lavoura,* preparada por diversas safras deficientes.

O pânico, conseqüência que agrava tôdas as crises, levou de roldão — em 1864, ano em que a febre comercial saíra a público — diversas das mais conceituadas casas brasileiras. Os banqueiros Oliveira & Belo, Gomes & Filho, Montenegro & Lima, ruíram, provocando desesperado clamor público, que reclamava a intervenção protetora do Tesouro. O Govêrno tentou resistir, encastelando-se na omissão, até que a casa A. J. Alves Souto & Cia. cerrou suas portas, fenômeno de singular importância, pois essa casa bancária rivalizava, em importância e pela guarda das economias populares, com o Banco do Brasil. Não resistiu à desesperada situação o Executivo, voltando atrás de sua recusa de, por ato administrativo, liquidar o acervo dos falidos — o que parecia ao Conselho de Estado contrário à lei. O Banco do Brasil acudiu aos banqueiros, que ficaram sobranceiros ao primeiro impacto, com o alargamento da emissão, permitida pelo Govêrno. Obtendo o curso forçado de suas notas, realiza a liquidação administrativa (evitando a liquidação judicial) dos estabelecimentos feridos com o choque comercial, suspendendo, em conseqüência, a conversão do papel. É o papel-moeda, portanto, que resolve o problema, permanecendo o ouro como mero luxo para as épocas de bonança.

Nesse passo, cumpre fixar a exata noção do significado do papel-moeda no Império. Pelas idéias do tempo, as notas do Banco do Brasil — únicas que eram recebidas como moeda, malgrado as passageiras experiências da pluralidade emissionista, pois, as outras instituições sòmente

em grau ínfimo usavam da faculdade de emitir, de fato monopólio do Banco do Brasil — deveriam ser *representativas* de metal, e eram conversíveis nêle. Eram *representativas,* porém, em um têrço ou menos, do capital mais tarde, e então dizia-se que o estabelecimento *emitia,* de vez que suas notas ou bilhetes não correspondiam ao efetivo depósito de metal. Agora as notas, não mais na espécie de *warrant,* que circula pela confiança que inspira o depositário, são, realmente, *moeda fiduciária,* que vale pela fé que desperta o emissor, fé que, no caso, é abonada pelo Tesouro. É a *moeda-papel* — que, como o govêrno a ampara nos momentos de troca, tem curso livre, circulando graças à aceitação geral; mas, quando tal aceitação é repudiada pela desconfiança, o govêrno lhe dá *curso forçado,* isto é, obriga o credor a recebê-la, independentemente do reembôlso em metal, convertendo-se, então, em *papel-moeda inconversível.* Tinham, portanto, as emissões do Tesouro ou do Banco do Brasil a função implícita de papel-moeda, porque, por ato executivo, podiam ser declaradas inconversíveis. O metal, que as garantia, era mera ficção econômica, pois as notas colhiam seu valor da *produção* nacional, que as poderia valorizar mais que o ouro, e não do valor intrínseco do instrumento de trocas. Para garantir o crédito do país, evitando-se a evasão do ouro, que valia como moeda internacional, evitava-se que êle se escoasse, sustentando o Tesouro o câmbio. Não há distinguir, portanto, entre as emissões de notas e papel-moeda.

Embora a crise tivesse esmagado alguns honrados banqueiros e muitos comerciantes, os especuladores pouco perderam. Valeram-se dos favores e ajudas do Tesouro para prosseguir seus vôos audaciosos, alimentados com as emissões postas em movimento para deflagrar a crise. Em nove anos, o govêrno os cumulou com 80 000 contos de papel, ressarcindo-os largamente das medidas desinflacionárias.

O Segundo Reinado, por essas razões, foi o paraíso dos comerciantes, não apenas dos intermediários honestos que eram meros comissários ("o comércio brasileiro é composto de comissários", disse-se em 1850), mas da vanguarda inquieta dos especuladores, que se nutriam da aliança com o Tesouro. É a velha dupla, novamente de mãos dadas: estamento burocrático e comércio. As oportunidades de êxitos econômicos não estavam com os agricultores laboriosos, na época da agricultura como base da economia, nem com os industriais tècnicamente inovadores, mas com os homens de imaginação golpista e oportunista, hábeis nas influências com os políticos. A situação se parece, em muito, com o regime burocrático descrito por Pareto[109], e vigorante na Itália do século XIX, sob o regime do protecionismo alfandegário e das desbragadas intervenções do Estado, com concessões e fornecimentos. A camada dominante — a elite — compõe-se de burocratas enobrecidos pela função pública, nem sempre limpos da eiva de negocistas, e os astutos especuladores, flor e nata da classe lucrativa.

109) Vilfredo Pareto — Trattato di Sociologia Generale — n.os 2134, 2225 e 2226.

Seria natural, e não constitui o paradoxo que se quer ver no fenômeno, que os estadistas não empregassem com a lavoura a mesma solicitude despendida aos agentes da economia urbana. Aquela ficara entregue a si própria, estrangulada pelo abraço afável da *boa constrictor* da agiotagem e da intermediação do comércio, que lhe servia tôdas as energias e os melhores frutos do trabalho. Circunstância tanto mais impressionante se se considerar que a exportação de produtos agrícolas e pastoris (café, algodão, cacau, peles e couros, fumo, borracha, açúcar, mate), durante todo o Império, subia além de 90% do total. Era, portanto, não só a base da economia nacional, como quase tôda a economia. Até 1864, o crédito agrícola, de fundo hipotecário, ou não existia, ou se encontrava tumultuado, confuso, sujeito a incertezas.

O projeto de reforma hipotecária, lançado por um liberal, circulou durante dez anos no Parlamento, para lograr converter-se em lei sòmente em 1864. Os liberais entendiam que deveria ser organizado o crédito territorial, arrancando-o das mãos da agiotagem e desvinculando-o do comércio urbano. Para alcançar o objetivo, começar-se-ia pela reforma hipotecária, que seria seguida da reforma bancária. A hipoteca devia constituir-se com *publicidade* e *especialização*, de modo a garantir o devedor contra o credor voraz e contra os excessos que êle próprio fôsse conduzido a praticar. A situação imperante é retratada com clareza, no discurso de José Tomás Nabuco, em 1856, em defesa ao seu projeto:

> "Direi tudo, dizendo-vos que o nosso contrato hipotecário é um contrato aleatório, sujeito às contingências de hipotecas ocultas, posteriores, infinitas e arbitrárias. Digo infinitas e arbitrárias, porque já a vossa Comissão vos demonstrou que a lei de 20 de julho de 1774 não dá privilégio sòmente às hipotecas que ela refere, senão também a tôdas aquelas que por identidade de razão se acharem no mesmo caso. (......)
>
> "Temos, é verdade, um registro criado pelo decreto de 1846 para as hipotecas convencionais, mas êste registro não é senão um epigrama; que importa que êle advirta ao emprestador que não há outras hipotecas convencionais, se podem ocorrer como de emboscada hipotecas privilegiadas e ocultas? Temos um registro que nos diz que a propriedade que se vai hipotecar já está hipotecada, mas não temos um registro que nos diga que a propriedade que se vai hipotecar está alienada, que a propriedade hipotecária foi depois alienada, para que o credor possa exercer o seu direito de seqüela e excutir o imóvel onde quer que êle se ache. Temos um registro que previne uma espécie de es-

> telionato, que consiste na hipoteca da cousa já hipotecada, mas não temos um registro que previna outra espécie de estelionato mais prejudicial, que consiste em hipotecar a cousa já alheada."

Nessas condições, o mútuo hipotecário seria uma aventura, que encarecia os juros, como garantia dos riscos que corria o prestamista. A hipoteca parecia a corda do enforcado, e não o meio de expandir as lavouras, com o emprêgo de maiores recursos. Só nos casos de desespêro, e com as condições que êste inspirava ao credor impiedoso e ao devedor aflito, recorria-se ao crédito hipotecário, que significava a presunção de ruína:

> "Poucas palavras — conclui o senador Nabuco — caracterizam a nossa situação; a presunção de insolvabilidade, o descrédito e o desar acompanham o agricultor e o proprietário que hipotecam os seus bens. É muito comezinho dizer-se: Fulano está perdido, porque hipotecou os seus bens. O inverso dêste quadro é o que devemos desejar."

A lei de 24 de setembro de 1864 não se deteve na tarefa de reformar a legislação hipotecária, senão que estabeleceu os fundamentos das sociedades de crédito real. A subida da maré liberal veio aumentar o clamor pelo *auxílio do Estado* — sempre o auxílio do Estado — para o crédito da lavoura. Foi atendendo aos apelos do princípio territorial em ascensão que a lei de 6 de novembro de 1875 pretendeu auxiliar a lavoura, por meio de um banco hipotecário, autorizado a emitir até o décuplo do seu capital de 40 000 contos. Seguindo a praxe usada nas concessões, o Estado garantia os juros de 5% anuais em ouro e 7% às companhias que tivessem o fim de criar *engenhos centrais* para fabricar açúcar. Se a lei fôsse executada, haveria uma emissão de 400 000 contos de letras hipotecárias garantidas pelo govêrno em ouro, quando o meio circulante se compunha de papel inconversível. Ora, na hipótese de colheitas más, o Tesouro arcaria com compromissos insustentáveis, que o levariam à bancarrota certa. A lei, não executada, felizmente, era desastrosa, em suas conseqüências. Depois dela vieram as tentativas de criar o crédito agrícola, sendo a mais séria a de Ouro Prêto, na hora do soçôbro da monarquia. O agricultor, entretanto, continuou prêso às agiotagens urbanas, sem gozar de auxílios efetivos do Govêrno.

Num ponto convergiam as idéias dos estadistas e homens de negócios preocupados em assegurar o crédito agrícola: na necessidade de auxílio do Estado. Mesmo os individualistas, como Mauá, convinham nesse propósito:

> "A necessidade urgentíssima que a nossa lavoura sente de capital, já para pagar seu débito a juro oneroso, e já para suprir-se de novos e mais aperfeiçoados instrumentos

de produção, bem como de braços, cumpre seja atendida, com auxílio do Estado, visto que êste, como fica dito, e ninguém pode em boa-fé negar, apertou em círculo de ferro a iniciativa individual [110]."

Queria Mauá o emprêgo da letra hipotecária *dentro do país,* mobilizada pelo Banco do Brasil — comêço da tendência de utilizar êsse estabelecimento para o fomento da agricultura, suposto que o crédito é instrumento de produção. Eis o seu plano:

"O crédito mais bem estabelecido e firmado no Brasil é o de que gozam as apólices da dívida pública do Estado, que têm a renda de 6% ao ano. Eleve o banco o crédito de seus títulos hipotecários ao mesmo que paga a nação, cobrando 1% de comissão anual aos lavradores, e uma amortização anual que poderá variar segundo convenção com os que solicitarem os empréstimos, porém, que o banco deve facilitar até 1% acumulativo anualmente, sôbre a base do capital emprestado originàriamente, o que extingue a dívida em trinta e tantos anos. Com estas condições, lealmente executadas, o banco empresta à lavoura dentro de um ano, pelo menos cem mil contos do seu crédito, e no fim de alguns anos terá circulação os 380.000:000$, ou (segundo a interpretação que quiser dar aos seus estatutos) 250.000:000$ em letras hipotecárias; e o lavrador não terá precisão de sacrificar o crédito do banco vendendo os seus títulos a desconto, pois os dará em pagamento ao par, ½% mais, ou ½% menos. O banco aumentará os seus rendimentos em um a três mil contos por ano, sem outro risco além do inerente à natureza das cousas. O país sentirá então benefício real e positivo da existência da grande instituição de crédito. A amortização dos títulos não pode ser exigida senão na razão das que forem sendo realizados pelos devedores — portando a operação por êsse lado é isenta de qualquer risco para o Banco do Brasil. Que mais pode exigir uma administração prudente, honesta e inteligente? O govêrno conseguirá isso do Banco do Brasil amanhã, se o tentar. A boa razão assegura o resultado da negociação que só por falta de compreensão pode falhar. E aí teremos a letra hipotecária acreditada e o país utilizando-se em larga escala do instrumento hoje desacreditado, porque não quiseram ou não souberam fazer uso dêle [111]."

110) Visconde de Mauá — Autobiografia — págs. 222 e 223.
111) Visconde de Mauá — Autobiografia — pág. 224.

O Autor da reforma hipotecária de 1864 preferia outro caminho, negando também a garantia às letras hipotecárias: preferia a subvenção aos institutos de crédito real fundados. Por meio da subvenção e outros privilégios, os estabelecimentos, fôssem particulares ou de iniciativa do govêrno, distribuídos em quatro regiões do país, desenvolver-se-iam por si, levados pela corrente dos negócios, que se apresentariam fartos e abundantes.

Malgrado a grandeza dos planos, realistas ou fantásticos, o Império não teve o crédito real, nem o govêrno efetivamente o promoveu. Aí está o aparente paradoxo da vida econômico-política do século XIX, paradoxo, porém, que se desfaz com o estudo das entranhas da estrutura social do Estado e da sociedade. Ao entrar no século atual, a situação perdura com os mesmos caracteres: a agricultura seria tôda a produção, e a indústria, com cem manufaturas, mal começava a despontar. São Paulo ainda não se fizera notar, pelo surto fabril que o caracterizaria mais tarde.

Os lucros agrícolas, com o notável incremento das exportações depois de 1865, e particularmente após a guerra do Paraguai, atingiram níveis altos, proporcionando o renascimento da classe proprietária dos lavradores. A prosperidade, que se pode avaliar pelo total exportado, variando de 1 000 000 de contos em 1865 para 6 000 000 em 1890, trouxe, como conseqüência política, o despertar do liberalismo, impulsionado pela agricultura.

O proletariado urbano, em virtude dessa situação, era quase nulo, aliás ainda mais obstado pela escravidão que monopolizava o trabalho braçal. Basta verificar que a Côrte, em 1881, onde se localizava o grosso da indústria do Império, não possuía, no corpo eleitoral, mais que 236 artistas entre 5 928 eleitores, sendo a maioria empregados públicos, comerciantes e empregados do comércio.

IV

O estamento burocrático, no Segundo Reinado, medrou em virtude da expansão onipotente do Estado. Continuou a tradição colonial, com a mesma estrutura e as mesmas bases econômicas, absorvendo, da sociedade, as contínuas fornadas de letrados que esta lhe fornecia. O govêrno preparava escolas para criar letrados e bacharéis, que se incorporavam à burocracia, regulando a educação de acôrdo com seus fins. Está para ser escrito o ensaio acêrca da "paideia" do homem brasileiro, amadurecido na estufa de um Estado de funcionários públicos.

Desde a remota colonização, Portugal enviou à terra selvagem, ao lado dos agentes do patrimônio real, os fabricantes de letrados, personificados nos jesuítas.

> "O gôsto pelo diploma de bacharel — notou Gilberto Freyre — pelo título de mestre, criaram-no bem cedo os jesuítas no rapaz brasileiro; no século XVI já o brasileiro

se deliciava em estudar retórica e latim para receber o título de Bacharel ou de Mestre em artes.

"Já a beca dava uma nobreza tôda especial ao adolescente pálido que saía dos "pátios" dos jesuítas. Nêle se anunciava o bacharel do século XIX — o que faria a República, com a adesão dos bispos, dos generais e dos barões do Império. Todos um tanto fascinados pelo brilho dos bacharéis [112]."

A passagem pela escola preparava a nobilitação, porque a pessoa, dessa forma educada, poderia ingressar no estamento burocrático. A valorização social refletia a valorização política, conferidora de nobreza, atingindo, em seu raio de ouro, os jovens retóricos, bem-falantes, capazes de escrever e poetar. Educação inútil para a agricultura, que seria o futuro da colonização, porém adequada ao mister de incorporar-se à comunidade dos agentes reais. Os bandeirantes, com tôda sua aparência de rudes conquistadores do deserto, haviam passado pelos colégios de jesuítas de São Paulo, falando com entono literário e citações de latim. Os costumes, sob o influxo das letras, conforme observação do autor citado, sofriam a influência urbanizadora, perdendo a aspereza grosseira dos "autocratas das casas grandes". Os educandos desviavam-se da tradição doméstica, particularista e de tendência feudal, integrando-se à administração, para a qual se preparavam com a formação urbana e universalizadora. Ingressavam, se não eletivamente, pelo menos ideològicamente, na nova capa social, emparelhando-se com os órfãos criados pelos padres ou aos homens de côr, perdida a fidalguia territorial [113]. A educação fazia-os confluir às cidades, vivendo ao lado, sem confundir-se, com a classe média burguesa, que aderia ao quadro administrativo, a êle conjugando-se com o fito de arrecadar privilégios, monopólios, fornecimentos e empréstimos. Formavam, então, uma frente comum — comércio e burocracia — em combate à classe territorial, aspirante ao predomínio e à aristocratização. Os bacharéis, médicos e doutôres de Coimbra desertam de "uma aristocracia cujo gênero de vida, cujo estilo de política, cuja moral, cuja justiça já não se conciliavam com seus gostos e estilos". (Gilberto Freyre).

Com o advento do Segundo Reinado, o abandono das origens foi mais profundo, a debandada do lar paterno foi mais escandalosa, tudo para servir o Imperador, letrado êle próprio, preocupado em cercar-se de auxiliares bacharéis. Cria-se a *neocracia* (J. Nabuco), com meninos nos cargos importantes, atingindo a chefia do Gabinete menores de 30 anos, servindo um menino imperador. Não houve salto entre a comunidade de domínio da Colônia e do Segundo Reinado; a tradição antifeudal foi mantida, com funcionários do mesmo estilo de vida, com iguais propósitos políticos centralizadores, agrupando-se na aristocracia togada. Tão forte

---

112) Gilberto Freyre — Sobrados e Mucambos — 1936 — pág. 96.
113) Gilberto Freyre — Idem — págs. 100 e segs.

é o calor nobilitante do estamento burocrático que consegue absorver as próprias diferenças de côr, o preconceito da origem da senzala, fazendo ombrear nos postos brancos e mulatos, que adquiriam atestado de branquidade com a freqüência nas escolas jurídicas, de medicina, e, mais tarde, da academia militar.

O estamento burocrático afirmou-se, portanto, recrutando seus membros nas escolas de jesuítas, nas escolas jurídicas e nas escolas militares. Ingressaram nos cargos públicos para prolongar e assegurar a integridade da "tênia armada", no dizer despicativo de um escritor, herdada de Portugal, sem que, para perpetuar-se, carecessem de outra virtude "além da firmeza dos colchões e a aderência das ventosas" [114].

O bacharel jurista, que justificara a posse do trono ao Mestre de Avis, com João das Regras, e a D. João IV, com Velasco de Gouveia, era o mesmo que circulava nos corredores do paço de D. Pedro II. No Brasil dos séculos XIX e XX, nota M. Bomfim, "o bacharel jurista veio a ser equivalente ao desembargador português do século XVIII — *Universal nos cargos*" [115].

Instalado no govêrno, o bacharel perde a identidade da origem. Adere aos inimigos de seu pai e seu avô, para realizar a missão de engrandecer o Estado:

> "O bacharel-magistrado, presidente de província, ministro, chefe de polícia — seria na luta quase de morte entre a justiça imperial e a do **pater-familias**, o aliado do Imperador contra o próprio pai ou o próprio avô; o médico, o desprestigiador da medicina caseira, que era um dos aspectos mais sedutores da autoridade de sua mãe ou de sua avó, senhora de engenho. Os dois, aliados da cidade contra o engenho. Do Estado contra a Família [116]."

As preocupações dêle, como estadista, limitam-se ao exercício de algumas praxes de finanças, com o cuidado de manter forte o Tesouro — o patrimônio público — para a permanência das fontes onde hauria os seus recursos materiais. O patrimonialismo, como necessidade da própria subsistência, amplia sua atuação em todos os setores, estendendo, conseqüentemente, a amplitude do estamento burocrático. O Estado que a tudo provê desenvolve a superstição que todo o movimento social e econômico deverá partir dêle. O número dos funcionários, com atribuições de intervir "à outrance", cria o "país oficial diferente do país real em sentimentos, em opiniões, em interêsses" [117]. Essa formação administrativa ativou a centralização, fazendo com que todos os assuntos e negócios se resolvessem na Côrte, com as papeladas que lembravam as subordinações metropoli-

---

114) M. Bomfim — O Brasil Nação — II vol. — págs. 205 e 206.
115) M. Bomfim — Idem — pág. 207.
116) Gilberto Freyre — Sobrados e Mucambos — pág. 50.
117) Tavares Bastos — A Província — pág. 9.

tanas. As províncias, no curto âmbito de sua ação, imitavam o govêrno-geral, com os orçamentos quase integralmente devorados pela *chaga do funcionalismo,* a que aludia o arguto Visconde do Uruguai.

Com a diligência governamental de educar a juventude para o emprêgo público, e com a tendência de tudo esperar-se do Estado, a *empregomania* seria a doença geral dos cidadãos. É o que pondera um dos mais lúcidos conhecedores da sociedade brasileira, cujos conceitos não nos fartamos de evocar:

> "Assim como, nesse regime, tudo se espera do Estado, que, sendo a única associação ativa, aspira e absorve pelo impôsto e pelo empréstimo todo o capital disponível e distribui-o, entre os seus clientes, pelo emprêgo público, sugando as economias do pobre pelo curso forçado, e tornando precária a fortuna do rico; assim, como conseqüência, o funcionalismo é a profissão e a vocação de todos. Tomem-se ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta: todos êles foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não êles, seus filhos [118]."

O estado patrimonial tem, portanto, dois caracteres: o estamento burocrático, povoado de funcionários, e o comércio, alimentado pelas graças e favores do govêrno. A concepção de vida — a ideologia — das elites em tal ordem política, recebia seu sustentáculo e suas luzes dos dois partidos tradicionais. O grande apoio, porém, prestava-o o partido conservador, que, pelo espírito, desde sua fundação, dominou o Segundo Reinado. Os liberais, movidos por impulsos mais autênticamente nacionais, acomodavam sua inquietude revolucionária à augusta vontade imperial, merecendo o dito cáustico de Holanda Cavalcanti: "não há nada mais parecido com um saquarema do que um luzia no poder". Sem discrepâncias profundas de opiniões, a monarquia gozou do remanso das lutas partidárias, até que o próprio estamento burocrático se partiu, desertando a parte armada para as hostes republicanas.

118) Joaquim Nabuco — O Abolicionismo — págs. 178 e 179.

CAPÍTULO XII

O RENASCIMENTO LIBERAL

I — QUADRO SINTÉTICO DAS FÔRÇAS POLÍTICAS NO OCASO DO SEGUNDO REINADO; II — A IDEOLOGIA LIBERAL, COM O AUTONOMISMO E A FEDERAÇÃO; III — O RADICALISMO LIBERAL E REPUBLICANO, E O PAPEL DO EXÉRCITO NA QUEDA DA MONARQUIA.

I

O remanso conservador, cujo clímax foi a *Conciliação,* não conseguiu esmagar a corrente liberal, logrando ùnicamente cavar-lhe um leito subterrâneo, onde ela continuou a fluir. Mal dissolvido o acôrdo interpartidário, que conseguiu durar sob o prestígio de Paraná e com a centralização de ferro do Estado onipotente, o rio subterrâneo forçou a rocha que o sepultava, fazendo esforços para vir à superfície da terra, com o propósito de inundá-la. As eleições de 1860 foram o primeiro rebate, com a exumação das velhas aspirações autonomistas da fase regencial e dos líderes mumificados. A hora soava liberal, e o degêlo, que bruscamente descia das montanhas, devolveu à vida os animais pré-históricos, filhos de outros ambientes, os quais, à falta de novos dirigentes, puseram-se no comando da renovação triunfante. O exausto Teófilo Ottoni, tribuno ardente da abdicação, voltou à ribalta, como "autômato de seu próprio nome", pregando reformas antigas para tempos novos.

Com os prenúncios do dilúvio, o movimento *histórico,* ameaçando destruir tôdas as conquistas da reação centralizadora, os liberais disciplinados pelo espírito transacional do Segundo Reinado, uniram-se contra a violência do renascimento e contra os excessos conservadores, fundando a *Liga Progressista.* Na realidade, a *Liga* tem o mesmo sentido, embora de natureza contrária, da *Conciliação.* Ambos procuram transacionar com a época, libertando-a dos corrosivos literários — são um banho frio nas paixões que ameaçavam encandescer-se. Razão assiste a Euclides da Cunha, explicando que a Liga

> "nada mais foi do que a absorção da maioria do partido conservador cindido, pelo liberalismo revivente. A eleição por distritos, de cada deputado, erguendo diante das velhas influências históricas, sobretudo conservadoras, o prestígio nascente dos chefes ou influências regionais, alastraria de fato, sôbre todo o país, as responsabilidades políticas. Seria realmente consoante a frase de um jornalista da época, o triunfo da causa territorial, "contra o entrincheiramento à beira-mar do velho regime" [119].

O *princípio democrático,* como se chamou a ideologia territorial, começa a expandir-se, em oposição ao *princípio monárquico,* que governava

119) Euclides da Cunha — obr. cit.

o Império. Já nesses primeiros choques, os liberais identificavam o espírito centralizador e o poder pessoal com o partido conservador. Mais tarde, êste será confundido com a própria monarquia — e quando isso acontecer, o liberalismo estará a um passo da República, abandonada a velha lealdade às instituições. Sua única ligação com a ordem será a fidelidade pessoal ao Imperador, sem compromisso com o futuro. A *Liga,* nascida para amortecer a onda revolucionária, porfiava em evitar os extremos.

Os liberais progressistas, como se apelidavam os criadores da *Liga,* apresentaram ao país, em 1864, seu programa, consignando diversas reformas fundamentais da Constituição e da administração. Batiam na tecla da descentralização política, pregando a eleição direta; insistiam na anulação do poder pessoal, querendo que os ministros fôssem responsáveis pelos atos do poder moderador. A liberdade pessoal merecia especial realce, com a reivindicação de medidas que a protegessem. Os interêsses da autonomia municipal e provincial, com a reforma da Guarda Nacional, eram particularmente realçados. Visava, ainda, o programa, a reforma do Código Comercial e a Codificação Civil, seguidas ou precedidas de Lei Hipotecária, apoio indispensável para a organização do crédito rural.

A macia transação que se propunham realizar os liberais progressistas, com a *Liga,* não conseguiu dominar os ânimos exaltados, que reviviam o espírito do 7 de abril. Frustrou-a a ostentação de uma atuação frouxa, desempenhada no govêrno, que arrebatou logo após sua fundação. Os *históricos,* sentindo que os progressistas se orientavam pela conduta dos *moderados,* moveram-lhe duro combate, preservando, com a atitude de extremada oposição, o radicalismo de suas reivindicações. Com o alijamento dos líderes anacrônicos, os históricos caldearam novo escol dirigente, de fina têmpera de luta, disposto a impor suas idéias mesmo com a destruição do Império. Em suas mãos, com isso, permaneceria a bandeira genuìnamente reformista. A principal bateria da guerra foi o jornal *Opinião Liberal,* fundado em 1866, que lutava, intransigentemente, pela extinção do poder pessoal com o aniquilamento do poder moderador, o sufrágio livre e geral, a supressão da Guarda Nacional, a temporariedade do Senado, e a descentralização ampla, com a restauração das franquias municipais e provinciais. Extremam as idéias, marcando-lhes uma tonalidade de vivo radicalismo, sistematizando-as por ocasião do lançamento do *Clube Radical* (1868), guiado por seus mais eminentes partidários, sob a chefia do maior dêles, que arrebatou o bastão de marechal de Ottoni: Silveira Martins. Um acidente evitou que a divisão nas fileiras liberais prosseguisse. acentuando a dualidade dos rumos. Os progressistas foram, em 1868, violentamente alijados do poder, sob a pressão da espada conservadora, empunhada por Caxias, e sob o ardor dos ressentimentos fundiram-se aos históricos, unindo-se no *Club da Reforma,* cujo órgão de expressão seria o jornal *A Reforma.* Dêsse momento em diante, o liberalismo fará sua marcha triunfal, aniquilando todos os suportes do Império, destruindo os alicerces do estamento burocrático, golpeado pelo espírito da propriedade territorial. A diretriz revolucionária do movimento foi claramente definida

no *Manifesto de 1869*, que reclamava *a reforma ou a revolução*. A descentralização é o ponto de honra das preocupações, para introduzir o real *self-government*, com a substituição da Guarda Nacional pela Guarda Cívica municipal, e a abolição do Poder Moderador.

Do seio do Clube Radical, descrente da compatibilidade das reformas no ambiente monárquico, saiu o Partido Republicano, fundado em 1870. Também a nova corrente apresentou-se à opinião por meio de um jornal — *República*. O manifesto inicial acentua, justificando os objetivos da atitude, a antinomia entre *o govêrno monárquico* e *a verdade democrática*, antinomia que os históricos, acossados pelo combate ao govêrno dos progressistas, também estavam admitindo. A fórmula, então lançada, e que seria a idéia central dos estadistas republicanos, firmava a convicção: centralização é igual a desmembramento, federação é igual a unidade. A nova orientação espalhou-se pelas províncias, sem que, contudo, se organizasse um movimento de opinião irresistível. A República deveu ao partido republicano o matiz exterior — no fundo, seu advento teve origem em outras causas, e em outros impulsos.

Com a maré de 1868, o Partido Conservador recolhe-se à defensiva, exaurido de reivindicações. Porfiará, no futuro, em amortecer o impulso liberal, executando-lhe o programa, com a mesma função política da *Liga*, da qual herda a moderação e a preocupação de não abalar a monarquia. Êsse o quadro das fôrças políticas que se estruturam, na arena do combate, no ocaso do Império, assinalando o entardecer da reação centralizadora de 1836, fundada pelo gênio de Bernardo de Vasconcelos.

II

Entre liberalismo e republicanismo as diferenças não eram apenas formais, discutidas como preferências estéticas quanto ao regime. Em tôrno do partido republicano gravitaram tôdas as utopias da época, concentrando-se no seu bôjo o material explosivo do século XIX, agrupado no ideal democrático, aspiração que reunia todos os interêsses e aspirações. O suporte econômico-social de sua bandeira era a propriedade territorial, enriquecida com o aumento da produção agrícola. Em quarenta anos, de 1860 a 1900, as colheitas, calculadas por toneladas, dobraram de volume, quadruplicando o valor total das exportações. O café assume sua grande e excepcional importância, fazendo êle só, de 45% a 62% das exportações. Com a riqueza, o caudilhismo experimenta novo surto, surgindo, mais tarde, nas oligarquias estaduais. No movimento republicano embarcaram, porém, outros passageiros, federalistas, abolicionistas, democratas com idéias socialistas, seduzidos pela igualdade social.

O renascimento liberal ficava em limites mais modestos, sem negar o radicalismo, pretendendo não subverter a ordem política, realizando, dentro dela, as idéias latentes da sociedade. A fidelidade às instituições impe-

riais, e particularmente a D. Pedro II, era a fronteira do movimento. Sem "pingentes", ou com menor influência de "pingentes", o partido liberal era o *princípio territorial,* afirmando seu líder mais combativo que "o Brasil é o café". A frase, espetacularmente lançada, visou a defesa da escravidão. Cumpre esclarecer, entretanto, que republicanos e liberais manifestavam-se pela abolição, embora paulatina. Haverá contradição entre a classe que os apoiava e essa reivindicação? Aparentemente, há de parecer que a propriedade territorial não dispensaria o escravo, instrumento de trabalho dos mais preciosos.

A questão era diferente, porém, do que imaginava Silveira Martins. Os agricultores, sobretudo no Sul, onde mais vivaz era o espírito liberal e republicano, nessa época, já se preocupavam em substituir o escravo pelo imigrante, trabalhador livre. Em grandes setores da opinião territorial, portanto, o abolicionismo era exigência que atendia aos interêsses rurais, protegendo-se da concorrência da produção realizada com trabalho mais barato. Contudo, não se deve entender que a abolição se fêz com o consentimento dos senhores rurais. Quem a executou foi o estamento burocrático, cego à autonomia da economia nacional, aliado ao comércio urbano. A propaganda recebeu o calor e o entusiasmo da inteligência urbana (filha do estamento burocrático), da indústria nascente, do comércio e da plebe negativamente privilegiada. Mas, apesar da "débâcle" na lavoura que a abolição causou, a quantidade produzida de café, no decênio 91/900, foi superior, quase o dôbro da que se registrara no decênio 81/90. Caiu, é verdade, o açúcar, onde predominava o escravo, de 2 021 394 toneladas no decênio 81/90 para 1 336 000 em 91/900, seguindo, então, a derrocada inevitável, precipitada também por outros fatôres.

O manifesto republicano de 1870 teve como signatários diversos liberais; a atração conservadora viria mais tarde. Nos partidos tradicionais, muitos dirigentes não abandonavam o pôsto em virtude de fidelidade pessoal ao monarca. A convicção monárquica pode dizer-se que desmaiou com o recesso conservador, que começara após a Conciliação. O radicalismo utópico do partido republicano teve a virtude de seduzir os intelectuais, desviando-os da esfera burocrática, do aconchego das poltronas. As fôrças do 7 de abril voltaram, com as mesmas alianças, acrescida a facção revolucionária de um elemento novo: a jovem indústria. A esta interessava o Estado liberal, sem os caprichos e arbítrios do patrimonialismo com seu racionalismo apenas formal. Interessava-lhe a liberdade de ação econômica, com um direito objetivo consagrador dos direitos subjetivos, racional, calculável pela estabilidade das normas. A ausência de intervenção estatal — salvo para protegê-la com tarifas e barreiras alfandegárias — é procurada por essa classe, que aspira a organizar as emprêsas como entidades orgânicas, que evolvem por si, sem amparos exteriores que, caprichosamente, podem arruiná-las.

Os conservadores, detentores oficiais do espírito imperial, subsistiam mercê do estamento burocrático, que, não obstante, se desfalcava dos intelectuais, atraídos para a ideologia liberal ou a utopia republicana. Exaus-

to seu programa, que se tornara realidade durante o largo domínio em que espiritualmente impuseram sua orientação, dedicaram-se, como agentes do govêrno, a realizar o programa de 1869. Na conversão de *conveniência,* não se detiveram diante da lei de 3 de dezembro de 1841, que reformara o Código do Processo Criminal, e a cuja sombra amadurecera o Império centralizado.

Na realidade, o Partido Liberal tolerou sempre a lei de 3 de dezembro, sem nunca se conformar com ela. Quando no poder pretendeu, algumas vêzes, anulá-la, chocando-se, porém, com a macia e firme oposição da "vontade augusta". Sofreu o golpe mortal no gabinete conservador de Rio Branco (1871-75), cuja missão foi exaurir o programa liberal, amortecendo-lhe o *élan* reformador e radical. O tiro de misericórdia foi-lhe desfechado pelo ultraconservador Sayão Lobato, o mesmo que, em 1854, acusara de sacrílego o senador que pretendera tocá-la. Os tempos haviam mudado, e com êles o ânimo imperial, que arrastava liberais e conservadores. Com a reforma como que rui a base em que se apoiara a organização monárquica, abrindo a brecha para a descentralização, no afastamento do estamento burocrático, cuja fôrça vinha da ordem centralizadora.

> "O golpe passou despercebido entre a massa de reformas que o Gabinete Rio Branco empreendeu para tirar a bandeira aos Liberais, mas a revogação da lei de 3 de dezembro marcará uma época na história política do Império: sem ela o princípio da autoridade irá enfraquecendo de dia para dia[120]."

As garantias individuais passaram a gozar de maior amparo, com a ampliação do habeas-corpus, da fiança e o prestígio ao júri.

O reformismo conservador, entretanto, manifestava-se com excesso de reservas na parte referente à questão principal das reivindicações liberais: a descentralização, o *self-government,* o federalismo. Mercê dessa limitação puderam manter-se unidos, sem dispersar-se com a apropriação de seus princípios, os liberais e republicanos. Para êstes, aquelas medidas seriam o suporte e a base de tôdas as outras, que, em si, não passavam de meros enfeites. Tavares Bastos clamava, com veemência:

> "A descentralização, que não é, pois, uma questão administrativa sòmente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida das instituições democráticas[121]."

120) Joaquim Nabuco — Um Estadista do Império — II vol. — pág. 147.
121) Tavares Bastos — A Província — pág. VIII.

A tanto não se aventuravam os conservadores, sabendo que, dêsse ponto de partida, uma vez deflagrado, o poder central iria perdendo as atribuições despóticas, com a dispensa de seus instrumentos, a Guarda Nacional, o Conselho de Estado e o próprio Poder Moderador. Um jovem e talentoso deputado advertia a nação, da tribuna da Câmara, que as províncias haveriam de compreender que o regime colonial não se caracteriza pela ausência de representação parlamentar ou de Constituição. O govêrno colonial, dizia, com o aplauso de seus pares, "é a administração em espírito contrário ao do desenvolvimento local". E prosseguia afirmando que territórios que reclamam independência não querem apenas representação ou democracia, mas autonomia, "isto é, que cesse a exploração de fora".

Não era mais a descentralização administrativa o que se propunha. Depois de 1880 entrara na ordem das cogitações a federação, que o modêlo norte-americano prestigiava, como forma de estado compatível com a realidade americana e a vasta extensão territorial brasileira. Propunha-se, como complementos de sua consagração: a eleição e responsabilidade da administração local e provincial, com a aplicação dos recursos tributários onde fôssem recolhidos; extinção do "beduinismo político" dos agentes nomeados pelo poder central, sem vinculações locais. Com o desfraldamento dessa bandeira, o carro revolucionário salvou a identidade política, preservando-se da diluição reformista. Chegou a ganhar maior impulso, acentuando a aspiração republicana, polarizada no ideal federativo. Tão longe chegou o ímpeto que muitos liberais e alguns signatários do manifesto republicano, receosos da derrocada do Império, retrocederam, fazendo-se paladinos da reação. Silveira Martins, líder popular do movimento, opondo-se à república, passa a defender a própria escravidão. Lafayette, prêso à lealdade por D. Pedro II, torna-se ministro, voltando as costas, àsperamente, à república, da qual foi um dos propagandistas da primeira hora.

A propriedade territorial definira-se, na palavra de seus líderes, pela ideologia federativa. Nos dois últimos anos da monarquia, ela se tornou verdadeira obsessão. Rui Barbosa arrebatou a bandeira federalista das mãos de Nabuco, desenvolvendo formidável pregação jornalística, popularizando o dilema *Federação ou República,* ou Federação com ou sem Império. O último gabinete, já tarde, quis atalhar o movimento, inscrevendo em seu programa a descentralização, como preparo à federação. Nessa altura todos os paliativos seriam tardios, cumprindo a ação pronta e rápida, de vez que os juristas, com Rui à frente, estavam convencidos da incompatibilidade da federação com o parlamentarismo. Um pouco mais, e ela seria antinômica ao próprio Império.

Não bastaria, entretanto, a ideologia da classe territorial, que revelariam as oligarquias estaduais, para precipitar, tão logo, a queda de Império. Outro elemento emergia das sombras, fortalecido desde a guerra do Paraguai, preparando-se para precipitar, bruscamente, a natural inclinação política.

III

O Império desfalcava-se de todos seus suportes. Primeiro, foi a propriedade territorial que o abandonou, emancipando-se, pela riqueza, da tutela monárquica, exercida pela centralização. Depois, o estamento burocrático, com as seções da Igreja e do Exército que desertaram da causa monárquica.

Não foi, como vulgarmente se apregoa, a abolição que decretou o divórcio entre a propriedade territorial e a Monarquia, embora tivesse coadjuvado a separação. Muito antes de 1888 e da Lei do Ventre Livre, o movimento liberal e republicano, ideologias daquela classe, entraram a fortalecer-se, crescendo em suas reivindicações políticas e sociais. Desde os dias da Independência, do 7 de abril e da Regência, os senhores rurais — com as vanguardas dos caudilhos — vinham perdendo a fé nas instituições dinásticas. Vencidos com a reação centralizadora, mais se extremou seu desamor à monarquia, temperado, contudo, com a lealdade ao Imperador. A abolição foi um golpe pesado aos interêsses da lavoura, mas, — é de notar — os representantes políticos dela, liberais e republicanos, não eram afeiçoados ao regime escravocrata. Nos meios políticos e parlamentares, influídos os líderes com as idéias do liberalismo europeu, que lhes informava o pensamento — idéias que cresceram no solo do liberalismo econômico industrial — a escravidão era aceita de má vontade. O *Manifesto Radical* repeliu-a expressamente, por incompatível com a defesa larga e ampla das garantias da liberdade. O Partido Republicano, depois de tentar fugir ao problema, como ocorreu no Congresso Republicano de 1873, consagrou o ideal abolicionista, em Santos (1887), por iniciativa de Campos Sales. Êsse partido pretendia cortejar a grande propriedade, e explica-se o pronunciamento dúbio de 1873:

> "Sendo certo que o partido republicano não pode ser indiferente a uma questão altamente social, é mister entretanto ponderar que êle não tem nem terá a responsabilidade de tal solução, pois que antes de ser govêrno estará ela definida por um dos partidos da monarquia."

A abolição não foi obra dos intelectuais, do industrialismo nascente, da lavoura apoiada no trabalho livre, da plebe urbana, nem do movimento emotivo que a propaganda despertou no país. Êsses elementos formaram a opinião pública, que muito influiu. A mola decisiva, a vontade executora veio do estamento burocrático, despertado pela sugestão imperial, com o auxílio do novo ramo, que já influía nos decisões políticas: o Exército. Mercê da corrente emancipacionista, desagregaram-se dos quadros administrativos, de forma violenta, os intelectuais, que até então submissamente se assimilavam à órbita aristocrática da monarquia. Foi essa agitação que os despertou do sono burocrático, de golpe, pois brandamente já estremunhavam com o radicalismo liberal e republicano.

Abolicionismo, liberalismo e republicanismo provocam a "deserção" dos intelectuais da ordem vigente. Já não mais servem êles de intérpretes oficiais do credo monárquico, divulgando a concepção da vida pacífica, calma, remansosa, com um rei velando pelos destinos do povo. A "inteligentsia" — a corporação das pessoas cultas que justificam a ética da organização política — perde a fé em seus valores, tornando-se céptica ou oposicionista. O escol dirigente deixou de acreditar na monarquia, incapaz de admiração pelas instituições, cujo interior lhe parecia vazio. Quando no poder, procuravam gozá-la, com o epicurismo sorridente da hora que passa, com a incerteza do amanhã. Afonso Celso Júnior, em 1886, clamava:

> "Qual dos partidos militantes é convenientemente monarquista? Nenhum. Quando está no poder qualquer dêles, como a Monarquia e os seus interêsses coincidem num ponto de interseção, êle a defende. Mal deixa o poder aquêle partido, torna-se, senão hostil, pelo menos indiferente, não só à forma do govêrno, mas até a pessoa do monarca."

Ao cepticismo dos desencantados somava-se a paixão agressiva dos novos intelectuais em ascensão política. O mais significativo dêles, e o mais veemente, é Rui Barbosa, cujo talento ameaçou os fundamentos do Império. Os filhos das escolas civis, os bacharéis, encontraram, nessa luta, que é uma autêntica revolução, no sentido que pretendia dar predominância e a direção política a uma nova classe, os egressos das escolas militares. Os oficiais do Exército, trabalhados pela pregação republicana de Benjamim Constant, puseram-se a conspirar, preparando a República nas antecâmaras, enquanto os republicanos se perdiam nas agitações demagógicas.

A República foi o fruto de uma conspiração maior e mais ampla, preparada de cima, dentro do estamento burocrático, com a separação do exército da monarquia. Desde a guerra do Paraguai, o exército — como corpo, como organização — rompera a tutela, que a prendia ao quadro administrativo, agindo e decidindo sôbre o próprio govêrno. Pode situar-se seu primeiro pronunciamento político e que marcou o ocaso do Império — na exigência de Caxias de dispensar o Gabinete Zacarias, em 1868. Não era um general que falava, mas uma corporação armada, já então disciplinada como comunidade à parte, emancipada do estamento burocrático. Recorde-se o episódio: Caxias, Comandante-em-chefe na guerra contra o Paraguai, adversário do gabinete liberal, dizendo-se atacado pelas manifestações oficiosas de Zacarias, exige do Imperador a demissão do Presidente do Conselho. D. Pedro II formula a questão ao Conselho de Estado, colocando-a nos seguintes têrmos: "Se o Imperador devia conceder demissão ao Marechal Caxias, generalíssimo no Paraguai, ou ao Gabinete Zacarias." O Conselho, acostumado a acatar e considerar a queda dos gabinetes pela sugestão do Imperador, sentiu-se atônito ante a interpe-

lação, preferindo ignorá-la, com o alvitre de uma explicação franca entre os contendores. Caxias não aceitou a solução do impasse, declarando — em manifestação peremptória de insubordinação — que não empreenderia nenhuma nova ação, antes de ser demitido ou de ser afastado Zacarias. O Imperador recolocou, ante o Conselho, a questão em outro dilema: "qual julga o Conselho menor mal, a demissão do general ou a do ministério"? Os pareceres, nesse passo, são divergentes. Olinda, Jequitinhonha, São Vicente preferem a demissão de Caxias; Nabuco, o velho, embora reconhecendo ser a demissão do Gabinete "um funesto precedente para o sistema representativo", opina pelo afastamento do Ministério, devendo o sucessor decidir acêrca da permanência, ou não, do general. O Gabinete fôra ferido de morte com a proposição. Zacarias, sob um pretexto secundário, abandona nobremente o poder, não sem antes haver protestado, como num desabafo: "A mudança de política interna não se pode operar por influência da espada e imposição da caudilhagem." Sucede-o, no govêrno, um gabinete da mesma parcialidade daquela a que se filiava o Marechal.

Preparada a predominância política do exército, nada mais natural que a *Questão Militar* e a decisão de, com as baionetas, derrubar o Ministério. Dessa vez, porém, era a própria monarquia que ruía, deixando a praça livre à espada, a qual deveria organizar o novo regime.

CAPÍTULO XIII

AS TENDÊNCIAS INTERNAS DA REPÚBLICA

I — AS FASES DA HISTÓRIA REPUBLICANA; II — DIRETRIZES ECONÔMICAS DO PERÍODO REPUBLICANO E O LIBERALISMO ECONÔMICO; III — O PAPEL DO EXÉRCITO COMO O NOVO ESTAMENTO BUROCRÁTICO.

I

O movimento autonomista e federativo preparou a ideologia republicana, porém não fêz a República, nem venceu no 15 de novembro. A intervenção do Exército, responsável pelo golpe que deu em terra com a monarquia, desviou a diretriz dos acontecimentos, moderando-os e sufocando-lhes o espírito, na tutela que impôs à nação. A *revolução* — como fato e como realidade — foi burlada, desempenhando Deodoro e Floriano o papel de simples substitutos do Poder Moderador, na mesma tradição centralizadora do Império. Razão parecia ter o escritor e parlamentar que observara, há anos, que "pelo estado do nosso povo e pela extensão do nosso território nós teremos por muito tempo, sob a Monarquia ou sob a República, que viver sob uma ditadura de fato. Há de haver sempre uma vontade diretora seja do monarca, seja do presidente".

O liberalismo federalista foi provisòriamente afastado, persistindo, porém, como aspiração republicana. Em seu lugar, o estamento burocrático, com o acentuado predomínio militar, empolgou o poder. Deodoro — presidente fraco, verdadeiro rei constitucional — se a nação fôsse o Exército — não conseguiu apagar a direção política da primeira fase republicana. Coube a Floriano, com sua energia e seu despotismo, dominar a inclinação federalista, quiçá fragmentária, salvando, provàvelmente, com a ditadura, a própria revolução, que se desenvolveria, sem excessos, nos quadriênios seguintes. Com essa pressão, exercida da Presidência da República, o movimento republicano, até o govêrno de Campos Sales (1898-1902), moveu-se como que amortecido pelo sedativo da ordem conservadora. O ultraliberalismo não logrou inscrever-se na Constituição, frustrado pela descentralização vigiada com a limitação dos recursos financeiros aos Estados. A desordem do "encilhamento", com a exacerbação inflacionária, assegurou ao govêrno central o exercício de poderes ditatoriais, conferidos pelo temor das revoluções e do mal-estar da população sofredora com o aviltamento da moeda e a baixa do câmbio.

O ideal republicano, consoante a fórmula de Oliveira Viana, seria a afirmação da "integridade da nação pela fragmentação do poder" [122]. Na primeira década do novo regime, sob o comando militar, dentro do espírito centralizador do estamento burocrático, insistiu-se na defesa da *integridade nacional,* ameaçada, ou pretensamente ameaçada, pela libertação repentina das fôrças estaduais, organizadas com apoio na propriedade territorial e no caudilhismo rural. A centralização não se afirmou, porém, abortada por duas circunstâncias: a virtude de Floriano, que, dispondo de

122) Oliveira Viana — Evolução do Povo Brasileiro — pág. 293.

todos os recursos para perpetuar-se como ditador, abandonou a presidência no prazo constitucional, e, de outro lado, a natural expansão do liberalismo republicano, estruturado, depois dos primeiros embates eleitorais e revolucionários, nas situações, em geral oligárquicas, dos Estados. A conduta de Floriano, que pareceu enigmática a seus opositores contemporâneos, lembra a de Feijó, traduzindo o mesmo conflito íntimo entre a convicção liberal e a consciência centralizadora, ainda mais acentuada com o sentimento de que ela seria um dever e uma missão a cumprir. O afastamento de Floriano — e sua isenção eleitoral — ensejou a eleição de um presidente, que, no íntimo, lhe era adverso, vindo do Congresso, onde o estadualismo predominava, nutrindo antipatia à "usurpação" militarista.

No govêrno de Prudente de Morais, govêrno que se caracterizou pelo amortecimento das potências em pugna, transacionalmente, prepararam-se as condições políticas para o domínio federal, tal como era possível na época. O presidente que o sucedeu, Campos Sales, republicano da velha guarda, propiciou a plena expansão das oligarquias estaduais, embora vigiadas do alto, com a famosa "política dos governadores".

A história republicana até a revolução de 30 — como demonstra o estudo dos dados apresentados — sofreu o domínio de duas fases: 1.ª) a inicial, de hesitação, com o predomínio franco do exército; 2.ª) a da *política dos governadores,* com a preponderância das situações estaduais.

A segunda fase, com a "política dos governadores", encontrou o sistema de funcionamento no eixo São Paulo-Minas Gerais, a política do café com leite. Êsses dois Estados exerceram a soberania política nacional, revezando-se na presidência da República, submetendo os demais Estados à sua orientação. Se os dominados ousassem rebelar-se, havia o remédio, pronto e violento, das *intervenções*, de largo uso na farmacopéia da primeira república. Pode dizer-se que essa combinação persistiu até Washington Luís, quando a discrepância de Minas Gerais aos planos presidenciais, deu azo à revolução de 30, a qual, apoiada numa facção do exército, desprezou os apoios estaduais. As fôrças armadas nunca se conformaram com o sumário alijamento do poder; mas não se podiam rebelar, controladas pelas milícias estaduais, organizadas pelas oligarquias, com o manifesto propósito de neutralizá-las.

As desinteligências ou a frustração do acôrdo entre os dois grandes Estados consertavam-se com a solução clássica do "tertius". Êste surgia de um pequeno Estado, sem voz nem autoridade eleitoral, como aconteceu com a candidatura Epitácio ou era buscado nas fileiras do exército, como Hermes da Fonseca. Apesar da política dos governadores, o ministro da guerra, depois dos chefes das políticas paulista e mineira, era sempre o candidato potencial. Hermes não foi, como a farda pode sugerir ou como pretendeu a campanha civilista, um agente do exército; seu govêrno caracterizou-se pela oposição à "anarquia militar", não havendo govêrno que mais prendesse generais nesse país. Sua função foi civil e federalista, sem discrepar das fôrças que o elegeram e o apoiaram, então sòlidamente instaladas no Congresso, sob a chefia de Pinheiro Machado. A posição de

Pinheiro, como rio-grandense, era de coordenador das correntes estaduais, temperando os excessos hegemonistas dos grandes estados com relação aos pequenos, e do exército com os grandes e vice-versa. Êle exerceu a função de verificador dos equilíbrios, conhecendo, com rara argúcia, a tendência de todos os trapézios. Era uma espécie de diretor do circo, prático em distinguir as feras bravas das mansas, discernindo o embuste nas mágicas.

Sob a posição de comando dos Estados, o poder executivo estadual amesquinhou o legislativo, dominando-o. Os municípios — os centros locais — perderam tôda a expressão, governados pelo chefe do executivo estadual, fruto da conjugação oligárquica dos chefetes regionais, a cujo poder eleitoral somavam a fôrça policial, ou a capacidade de mobilizar "voluntários". A polícia estadual assegurava, pela pressão que exercia na vontade política dos cidadãos, que deveria manifestar-se no voto a descoberto, o comando dos chefetes e sua submissão ao chefe estadual. Bastava que êste se aborrecesse e aquêles eram aniquilados, perecendo pela falta do oxigênio policial, que lhes dava vida e energia.

Os partidos políticos nos quais dever-se-iam concentrar os interêsses das classes e das ideologias em pugna, limitam-se ao âmbito estadual, comandados dos palácios de govêrno, situados em São Paulo, Ouro Prêto e Belo Horizonte e Pôrto Alegre. A pobre oposição, quando havia, não lograva eleger representantes, que, embora sufragados, não conseguiam passar pelo *reconhecimento,* feito no Congresso, onde a esmagadora maioria era governista. Raramente, uma ave solitária pousava nos bancos da Câmara, sem que, só e abandonada, fizesse verão.

O *sorites* do velho Nabuco, em outros têrmos, e com outra camada social no poder, perpetuava-se na República. O Poder Moderador não era mais o imperador ou o chefe do exército; veio a ser o Presidente da República, filho não da vontade popular senão da hegemonia de dois grandes Estados, com o eleitorado manietado pela polícia. Prestigiados pelo Presidente da República, que, com as *intervenções,* afastava os rebeldes, os presidentes dos Estados faziam os deputados e senadores, que, no Congresso, apoiavam a política do Presidente da República. Êste, para sustentar o sistema, fazia, também, seu sucessor. Diríamos, como o autor do *sorites*: eis aí o sistema representativo de nosso país. Se a oposição lograva atravessar as barreiras eleitorais, o Congresso, no uso de sua função de fiscal das eleições, negava reconhecimento aos atrevidos, e tudo continuava no melhor dos mundos.

A intervenção para a escolha do sucessor do Presidente de República estava consagrada pela doutrina da época. O Sr. Borges de Medeiros expressa-se dessa forma, autenticando com sua autoridade a praxe:

> "Na ausência de partidos nacionais, cabe ao Presidente da República encaminhar as negociações sôbre a sua sucessão, não devendo desinteressar-se pelo assunto [123]."

---

123) Virgílio A. de Melo Franco — Outubro, 1930 — 4.ª ed. — Schmidt, editor — 1931 — pág. 161.

Não faltava a "el-supremo" sequer a aquiescência dos governadores, os quais, como boas criaturas da ação ou da omissão dêle, teciam a Constituição, à margem do texto escrito de 1891.

A *política dos governadores,* vencendo o estamento burocrático liderado pelo exército, em benefício das oligarquias estaduais comandadas pelos plantadores de café e criadores de gado, não o aniquilou. Houve, sobretudo depois da grande guerra, um estado de intranqüilidade subterrânea, com explosões endêmicas. Os Estados desprezados da partilha do poder geral, com a exclusiva absorção do eixo São Paulo-Minas Gerais, não tardaram a aliar-se ao grande e inquieto descontente. A plebe urbana — os negativamente privilegiados — composta de proletários industriais, empregados do comércio, gente sem proteção à espoliação dos poderosos, manifestava claro oposicionismo agressivo, juntando-se à facção dos rebeldes. A "inteligentsia", escritores, jornalistas, poetas e tribunos, também fermentava o inconformismo, ferindo a ordem literária consagrada e os padrões estéticos vigentes, combatendo, abalando os alicerces sociais da situação e a própria estabilidade política. Êsses grupos e classes formavam a resistência popular às combinações de cúpula, animando a propaganda de Rui contra Hermes, de Nilo contra Bernardes, de Getúlio contra Júlio Prestes.

Durante o govêrno Epitácio, a crise latente e preparada com as novas idéias de pós-guerra, tentou eclodir, dominada de cima para baixo, com mão de ferro. Ela havia tentado empolgar os quartéis ainda no quadriênio Epitácio Pessoa, sob o comando de Hermes da Fonseca, transformado, depois de abandonar o poder, em chefe militar. A prisão do Marechal e a repressão pronta, quatro anos após a 1.ª guerra mundial, incubou a agitação, adiando-a para a ocasião mais propícia. A sucessão de Epitácio forneceu os pretextos para a revolução, que iria manifestar-se em todos os pontos do território. O movimento civil formou-se em tôrno da *Reação Republicana,* formada para patrocinar a candidatura Nilo Peçanha contra Artur Bernardes, sustentado pelo eixo São Paulo-Minas. A coligação oposicionista sentia-se jurìdicamente justificada com a declaração do presidente Epitácio de que não se interessaria na escolha de seu sucessor, entregando às situações estaduais a solução do problema. O Sr. Borges de Medeiros diria, mais tarde, que a isenção de Epitácio teve "conseqüências perturbadoras na vida normal do país". Os dois campos dividiram-se, defrontando-se claramente:

> "De um lado a máquina política organizada, alternando entre São Paulo e Minas os quadriênios presidenciais, com o seu ritmo quebrado pela presidência Epitácio, mas querendo voltar, novamente, à velha praxe; de outro lado, as classes armadas, descontentes e inquietas, à espera de um sincronizador para a sua ação; a Bahia e Pernambuco, solidarizados pelo ressentimento comum, tinham por sua vez

> a situação fortalecida pela adesão do Rio Grande, cujo presidente gozava, no Brasil inteiro, de uma posição de prestígio que o isolamento e a lenda aumentavam [124]."

O movimento continuaria em expansão, malgrado a repressão e o abortamento das revoluções. Progrediria, quer no setor militar, quer no reclamo dos intelectuais por novas idéias e novas ações, tornando-se violento sob Bernardes, e calmo, preparando-se para a grande decisão, no govêrno Washington. A situação via na oposição revolucionária a mistura de "elementos demagógicos e militares". (Raul Soares.)

Foram os acontecimentos e as idéias da fase pós-guerra a 1924 que aglutinaram o ideário da revolução de 30 e da situação dela emergente. Pode dizer-se que a ideologia daquela quadra era vária e difusa, confundida com elementos utópicos. Dela sairiam correntes socialistas, fascistas e comunistas, caracterizando-se mais pelo *não* à ordem existente do que pela definição do programa de ação. Os revolucionários sabiam o que não queriam, mas não sabiam o que querer. Desencantos, frias decepções e ousados idealismos estruturam-se sob a mesma bandeira: o combate era contra as oligarquias estaduais, que, a pretexto de realizá-lo, desfiguravam o federalismo; contra a farsa da representação nacional, com a intervenção do Presidente da República em sua própria sucessão e das sucessões estaduais; contra o absenteísmo do Estado, devendo êste proteger os fracos nas relações de emprêgo, na usura e nas locações de casas urbanas; contra o estadualismo opressivo, encastelado na polícia das milícias estaduais, contra o capital estrangeiro, escravizador e infenso ao progresso nacional e a favor da expansão das atividades econômicas do Estado. Dessas tendências nasce a terceira fase da história republicana, caracterizada pela centralização administrativa e política, social e econômica, com a ascendência militar, que, em nome do Estado, passou a exercer sempre maior tutela sôbre a nação. Ajuda a tendência centralizadora a redução dos obstáculos geográficos, com melhores estradas; as ilhas incomunicáveis de antigamente tornam-se arquipélago.

A quarta fase está para nascer, embora as dores do parto a anunciem. O proletariado urbano e a classe média rural e das cidades parece ter despertado para novos destinos, que as eleições de 1950 mostraram entrever-se confusos, desarticulados em manifestações demagógicas dos aproveitadores da sensibilidade popular. Quando a enxurrada passar, será possível discernir a nova época, que parece caracterizar-se pela mais ampla tutela do Estado nos assuntos econômicos — mas, ainda não se pode entrever que estamento ou que classe dominará o govêrno, dando-lhe a necessária estabilidade. Aos políticos que falam em *massa* e *povo,* genèricamente, a história deverá responder com alguma forma específica, talvez só na aparência assemelhada com as desencontradas pregações dema-

124) Virgílio A. de Melo Franco — Outubro, 1930 — págs. 60 e 61.

gógicas da hora presente. Talvez venha no regime das classes médias, de inspiração proudhoniana.

II

A República entre seus propósitos ideológicos, tinha o liberalismo econômico em oposição à tradição intervencionista e reguladora do Império. Aceitara a crença de economistas e políticos, filiados a Adão Smith, afirmando a preexistência de um "código da natureza", cuja obediência proporcionaria prosperidade e bem-estar. Êsse código mostraria que a liberdade natural, nas relações econômicas, estabelecidas, era boa, e contra ela, senão à custa de desastres, não se poderia reagir. Não acreditava a escola liberal nas reformas sociais, "tanto a respeito das instituições patronais como das intervenções do legislador, feitas no intuito de proteger os fracos. A dar-lhes crédito, a liberdade curaria finalmente os males que parecia criar, ao passo que a intervenção do Estado agravaria sempre os males que parecia curar" [125]. Na Europa de 1830-50, o liberalismo, como doutrina e como fato, atingiu o clímax, conjugando a crença de liberdade política com a econômica.

> "A liberdade econômica, isto é, a do trabalho e das trocas, foi elevada à mesma categoria que a liberdade de consciência ou a liberdade de imprensa; apareceu como uma categoria no conjunto das liberdades necessárias, como uma conquista, também ela, da democracia e da civilização, e pareceu tão impossível querer suprimi-la como fazer remontar um rio à nascente. Vinha coroar o programa geral da libertação de tôdas as servidões [126]."

A inspiração liberal, sob o aspecto econômico, não se deveu à pressão da burguesia industrial, a qual, para medrar, carece da liberdade às injunções irracionais e periódicas do govêrno. Baseia-se a emprêsa industrial — a de proporções largas — na calculabilidade do investimento, com a previsibilidade dos lucros, sem que o seu ritmo próprio sofra intervenções, que a paralisam ou a desviam para a especulação, absorvidas, no último caso, pela atividade comercial. A indústria brasileira, em 1889, era quase nada; sòmente com a guerra de 1914-18 é que, realmente, começou o desenvolvimento industrial do Brasil. É o que se pode verificar, claramente, do quadro das importações, observando-se que, a partir de 1919, aumenta, notàvelmente, a procura de manufaturas de ferro e aço bruto e preparado e carvão de pedra. Ainda em 1950, entretanto, a produção agrícola exportada vai além de 70%, fazendo o café, sòzinho, cêrca de 50% do valor

---

125) Charles Gide e Charles Rist — História das Doutrinas Econômicas — Edit. Atlas S. A. — pág. 368.

126) Idem — Idem — pág. 370.

da exportação total. Nossa indústria tem âmbito interno, atendendo a um mercado incapaz de importar, protegida por tarifas, falta de divisas e ágios; é uma planta sem viço próprio, de raízes frágeis e curtos horizontes.

O movimento do liberalismo econômico teve, entre nós, outra origem. Nasceu da propaganda européia e norte-americana, sobretudo britânica, que conseguiu impressionar nossos letrados irrealistas, alimentados, intelectualmente, mais pelas idéias estrangeiras que pela lição da realidade. Êsse impulso intelectual foi ao encontro da ideologia do liberalismo político, sustentada, tradicionalmente no Brasil, pela propriedade territorial. Igual origem é assinalada na Europa, sabendo-se que a liberdade econômica se afirmou como expressão do movimento liberal, cuja fonte última é possível encontrar no feudalismo. Êste, estruturando-se como estamento próprio, infenso ao poder centralizador do rei, manteve-se em luta com a tendência absorvente da côrte, logrando, na Inglaterra e em outros países, assegurar-se com o constitucionalismo — com o pacto político da aristocracia territorial e o rei. Mais tarde, o industrialismo selou o pacto político, dando-lhe o caráter de ordem natural, descobrindo nela as leis econômicas.

No Brasil, em virtude da peculiaridade do liberalismo econômico, sem apoio na emprêsa industrial, nunca se expandiu em forma plena. Instalou-se como liberalismo econômico "ad-hoc", "sui-generis", livre da intervenção governamental apenas em caráter experimental ou quando lhe convinha. Dessa forma, casou-se com um liberalismo comercial, de vôo curto, cujo desenvolvimento é anterior à própria República. Assim é que, em janeiro de 1889, o decreto 10.165 dispensava de autorização governamental a incorporação de sociedades anônimas que tivessem por objeto fins industriais ou agrícolas. Dois meses após a proclamação do novo regime, outra medida ampliou as possibilidades das sociedades anônimas, abolindo muitas cautelas de garantia e segurança, limitando, também, as responsabilidades do cedente e conferindo à Assembléia Geral o direito de isentar os administradores de tôda a responsabilidade pecuniária com a aprovação de seus atos e contas. A loucura do *encilhamento* encontrou o instrumento jurídico para a desenfreada especulação, facilitada com os jatos de papel-moeda lançados à circulação. O *encilhamento* — que, em maior extremo, lembra a inflação de 1853 — dá idéia dos resultados do liberalismo econômico sem apoio na indústria, corrompendo-se na especulação comercial, com as incorporações imoderadas de sociedades anônimas, de objetivos ùnicamente nominais, fictícias no fundo. Lembra aquêle banqueiro de "As Cidades e as Serras", procurando convencer o abastado Jacinto de Tormes a comprar ações de uma companhia de exploração de esmeraldas. À pergunta do interessado se as pesquisas haviam revelado a presença das pedras, responde o incorporador: — "ora, onde há acionistas há sempre esmeraldas".

Enquanto nas leis e na doutrina a República fazia praça de seu liberalismo, a calculabilidade racional das emprêsas tornava-se mera fantasia, com os caudais de papel-moeda que eram atirados no mercado. O

govêrno financiava-se e alimentava o comércio com as famosas montanhas de papel-moeda, passando de 297 000 contos em 1890 a 2 842 000 em 1930. Sem moeda estável, sujeita ao aviltamento constante, a atividade econômica seria constante jôgo de azar, pondo em risco os produtores, amargurando a vida dos consumidores, e fazendo as delícias dos intermediários.

A conduta do Estado com relação à economia não se caracterizou, salvo em manifestações secundárias e fugazes, no "laissez-faire". Com tarifas e emissões propiciava-se o desenvolvimento interno isolado, indiretamente a reboque do mercado internacional, sem que os produtos brasileiros pudessem nêle concorrer, entregues a si próprios. O Govêrno fazia o papel de ajustar as duas esferas, a nacional e a internacional, levado, malgrado a doutrina absenteísta, a intervir. Foi o que ocorreu com o café, base da economia nacional. No ano da proclamação da República, o café representava 66,5% do valor das exportações, atingindo a produção 5½ milhões de sacas. Com o progressivo aumento das plantações, estimuladas pelos preços compensadores, a ameaça de superprodução despertou a preocupação dos estadistas. Temia-se a queda dos preços, levando o govêrno a sustentar a alta, política absolutamente destoante do liberalismo econômico, com vultosos empréstimos da União ao Estado de São Paulo. Entrava-se, portanto, de rijo, à custa do erário, na intervenção econômica, para proteger uma classe e alimentar a especulação dos preços altos.

> "Cada dia — nota o Sr. Almir de Andrade — se tornava mais imperiosa a enérgica intervenção do Estado, para regularizar o escoamento do produto, impedir a superprodução e manter o nível dos preços.
>
> "Em 1922, o Congresso Nacional aprovou uma lei de valorização, consagrando os métodos que já vinham sendo postos em prática, com êxito, em diversas oportunidades, desde 1906.
>
> "Em 1924, foi criado o Instituto do Café. Para financiar as atividades do novo instituto e executar as novas normas legislativas, fêz-se, em 1925, mais um empréstimo de 10 milhões de libras esterlinas.
>
> "O Govêrno Artur Bernardes desenvolve largamente a política de **valorização permanente**, como compensação, feita ao produtor, dos prejuízos resultantes da produção excessiva e das sobras não vendidas. (..........)
>
> "A economia do café se manteve, portanto, nos primeiros trinta anos dêste século, à custa de um sistema artificial de equilíbrio, que consistia em compensar o lavrador pelos prejuízos decorrentes de superprodução, aumentando-

se os preços e dando-se margem, com êsse aumento, a lucros capazes de cobrir o custo dos milhões de sacas desperdiçadas [127]."

A valorização artificial, além de estimular a concorrência de outros países, onerava tôda a população com o pêso dos empréstimos. Com a crise de 1930, diminuída a importação dos Estados Unidos, recorreu-se a novas medidas: proibição do plantio de novos cafeeiros e destruição das sobras pela incineração. Para a execução dessa política, foi criado o *Conselho Nacional do Café,* transformado, em 1933, no *Departamento Nacional do Café,* órgão que dispunha de poderes coativos sôbre os produtores, empenhando-se na regulação material da economia. Com a revolução de 30, os escrúpulos doutrinários liberais foram definitivamente abandonados, incrementando-se ao extremo a intervenção do Estado. Ainda em 1931, com a vigência da nova orientação, foi fixada a taxa de dez shillings por saca de café exportado, a fim de custear as retiradas para incineração. A taxa, à medida das necessidades, foi elevada.

> "O café destinado à incineração — prossegue Almir de Andrade — era retirado do produtor mediante o pagamento, pelo Govêrno, da chamada "cota de sacrifício", que não chegava, evidentemente, a cobrir o custo do produto destruído, mas que representava, para o lavrador, uma compensação razoável (que foi, a princípio, de 40%, baixando, depois, para 30% ou 15), conforme a qualidade do café.
>
> "Nessa situação, as safras conservaram o seu ritmo de produção intensa, a ponto de fornecerem, em 1933, 29 610 000 sacas, das quais foram queimadas mais de 13½ milhões.
>
> "Enquanto isso, a exportação dêsse ano foi de 15 459 000 sacas [128]."

Como as *cotas de sacrifício* não compensassem a lavoura, iniciou-se, em 1935, a *política da defesa dos preços,* que não logrou êxito em virtude da falta de apoio dos concorrentes. Em 1937, o Brasil entrou no regime da *política de concorrência* internacional, auxiliando a produção com o crédito agrícola, por meio de carteira especializada no Banco do Brasil. Limitada a produção, as queimas foram reduzidas. O Govêrno tornou-se o agente dos exportadores, fixando a cota de fornecimento aos Estados Unidos, nosso principal consumidor, na base do Convênio de Washington de 1940. O último regime seria de concorrência vigiada, com a tutela do Estado nos negócios cafeeiros.

---

127) Almir de Andrade — Contribuição à História Administrativa do Brasil — Liv. José Olimpio — 1.º vol. — pág. 77.

128) Almir de Andrade — Idem — págs. 78 e 79.

Igual política intervencionista foi aplicada a outros produtos, sobretudo depois de 1930, com o emprêgo das autarquias econômicas de regulação material da economia. O Estado determinou as áreas de produção, limitou o plantio e a colheita, fixou os preços e os auxílios, com o sal, madeiras, erva-mate, açúcar e álcool, cacau, vinho, etc. Tudo com o fito de estimular a economia e defender os preços, proliferando autarquias estaduais e federais de tôda a espécie. O Estado, portanto, desempenhava a função de ajustar a economia nacional à internacional, absorvendo aquela no seu contrôle político e jurídico e demarcando as áreas da iniciativa individual, ajudando-a ou impedindo-a.

Com as indústrias chamadas de base — energia elétrica e carvão, ferro e petróleo — a intervenção, depois da livre iniciativa da primeira república, aparece depois de 30, com nítida tendência monopolística. A mudança de orientação não decorreu sòmente do ideário da revolução, mas particularmente do incremento industrial que se ampliou após a primeira grande guerra, ao qual logo se associou o Estado, despertando sua vocação tuteladora.

No campo da energia elétrica, a iniciativa privada, sustentada pelo capital estrangeiro, antes do *Código de Águas* de 1934, deu largo impulso ao aproveitamento dos recursos brasileiros, com usinas hidrelétricas e térmicas. O *Código,* porém, eivado de xenofobismo, instituiu amplo contrôle nas usinas, firmando a reversão pelo custo histórico e a estrita limitação das tarifas. Desencorajou o capital estrangeiro e o nacional, preparando a exploração estatal da energia elétrica, obrigando o govêrno a intervir para suprir a ausência de interêsse dos particulares. As companhias de economia mista — que de mista só têm o nome — com o capital quase todo do govêrno, que se reserva o contrôle político da emprêsa, tendem a ocupar-se, exclusivamente elas, dêsse ramo da indústria. As quedas d'água caem no domínio público, que as concede a emprêsas nacionais.

O problema siderúrgico atravessou as mesmas vicissitudes: livre iniciativa, sem lograr afirmação, na primeira república, e intervencionismo depois da época de 1930. A política governamental em relação ao ferro consistia, na fase pré-revolucionária, em provocar a iniciativa particular dos capitais estrangeiros, com favores às emprêsas destinadas a explorá-lo, isenções de direitos aduaneiros, diminuição de tarifas de transporte, garantia de consumo pelos estabelecimentos públicos e diversos outros incentivos. Vê-se, portanto, que a iniciativa particular era de *estufa,* vindo o calor do govêrno. Visava-se a exploração do minério como preliminar da siderurgia, procurando-se atrair os capitais estrangeiros, permitindo-se-lhes a exportação da matéria-prima. É dessa quadra o contrato com a Itabira Iron Ore Company Limited, que tanto alvorôço causou e provocou veementes protestos dos quartéis, já então alimentados com as idéias que iriam eclodir em 30, de clara côr nacionalista. Dessa época é também, a Cia. Belgo-Mineira, logrando esta instalar sua indústria, à sombra da boa vontade governamental.

Depois de muitas indecisões, o Govêrno firmou sua orientação com referência ao problema siderúrgico, prevalecendo, em 1937, no *Conselho Técnico de Economia* e *Finanças* do Ministério da Fazenda, as seguintes diretrizes:

a) construção no Brasil de uma grande usina siderúrgica;

b) permissão à exportação de minério de ferro, porém sòmente por companhias brasileiras; e

c) anulação do *contrato Farquhar* e suspensão da concessão à *Itabira Iron Ore Co. Ltd.*

Fruto de tal orientação são as companhias de economia mista Siderúrgica (1941) e Vale do Rio Doce (1942), para explorar o ferro e exportar o minério.

O petróleo, de pesquisa recente, é monopólio estatal, controlado por uma emprêsa de economia mista, à qual os particulares se associaram compulsòriamente.

O liberalismo econômico e a liberdade da iniciativa, têm, por conseqüência, no Brasil, uma curta história. A tutela do Estado, desde D. Fernando, com a participação do govêrno nas atividades econômicas, persistiu no Império e na República. Nossa economia, como afirmou o Sr. Aliomar Baleeiro, viveu sempre do óleo canforado dos "estancos, monopólios, muletas bancárias oficiais, tarifas protecionistas, reajustamentos, equilíbrio estatístico, valorizações artificiais, etc.". Com ênfase, conclui o deputado: "Saia do negócio o Estado e todo o Brasil ficará desempregado e em desespêro."

O intervencionismo não é abominado pelos empresários, senão que é desejado, pois, à sombra das tarifas alfandegárias, das dificuldades de importação, dos ágios e prêmios, crescem e proliferam indústrias alimentadas dos altos preços e lucros rápidos. Para sustentar essas indústrias sem horizontes e êsse comércio especulativo, as emissões — de estímulo ao comércio e à indústria — favorecem o incremento de uma economia especuladora, comercial, ligada aos favores do govêrno. É a classe lucrativa que se reexpande, no consórcio clássico com o estamento burocrático, que se fortifica com o contrôle da economia. As classes proprietárias e o capitalismo industrial não logram medrar com independência, absorvidas pela aventura dos lances irracionais, sem cálculo, que dão sempre certo na elevação constante dos preços e da inflação vigiada.

Agricultura e indústria de especulação — o *tubaronato,* como batiza o povo a capa beneficiária do regime econômico-social vigente — são o resultado da tendência intervencionista e nacionalista das atividades eco-

III

A ascensão do exército para a camada dominante da vida política republicana tem origens remotas. Começou, como corpo comunitário, na Guerra contra o Paraguai, sem considerar suas manifestações do primeiro Reinado, abatidas e vencidas depois do 7 de abril. Elemento principal

no movimento da Abdicação, foi alijado e pràticamente licenciado, substituindo-o a Guarda Nacional, fôrça menos propensa a formar um espírito corporativo. Contribuiu, também, para seu afastamento da vida nacional, a decepção das Campanhas Cisplatinas, notando Armitage os efeitos contrários que ela provocou nos dois países: abandono do entusiasmo pela profissão militar no Brasil e impulso do militarismo em Buenos Aires.

Com o advento da Guerra do Paraguai, cujas proporções bélicas surpreenderam nossos estadistas, o Brasil encontrou-se sem tropas de linha. Premido pela urgência das circunstâncias foi organizado um recrutamento de emergência, com a chamada dos Voluntários da Pátria. A campanha militar, longa e extenuante, não contribuiu para estruturar um corpo profissional coeso, indiferente à política. A influência da Guarda Nacional, que favorecera a estabilidade política do Império pela ausência de espírito militarista, perturba, agora, a tropa, eivando-a de preocupações civis, de "um espírito militar crítico, individualista, que se tornará preponderante depois da guerra". A Guarda Nacional rio-grandense será particularmente responsável por essa contaminação, dada sua alta politização, adquirida na revolução farroupilha.

A par, assim, da absorção da Guarda pelo exército profissional, recebe êste o espírito político, atuante nos partidos. Era necessário, dêsse momento em diante, contar com a fôrça armada na órbita política. O caldeamento da guerra propiciou o advento de um exército diretor da atividade política, levando para os conselhos partidários as queixas dos dias amargos curtidos na guerra, enquanto os civis se compraziam na ociosidade. Recorde-se a resposta de Floriano a Ouro Prêto, no dia 15 de novembro de 1889, quando êste o concitava a dissolver os revolucionários, replicando que as fadigas do Paraguai o autorizavam a manifestar-se em favor da causa republicana.

Nesse ambiente, assim criado e desenvolvido, nada mais na ordem das probabilidades que a intervenção de Caxias, Comandante-em-chefe no Paraguai, reclamando a retirada de um Gabinete. Essa primeira grande ação política do exército, no Segundo Reinado, embora cautelosa e dissimulada nos bastidores, marcou nova época na história política nacional. A queda de Zacarias, em 1868, delimitou as fôrças contrárias, estimulando sua expansão recíproca: o liberalismo, que ganhou corpo com o Manifesto Radical, até entestar com a República, e o exército, que, fazendo ruir o Império, empolgaria a República.

Provocada, com a caudilhagem da espada, a ascensão militar, ela não foi combatida. Ao contrário, todos os partidos porfiaram em disputar o favor da corporação, patrocinando, dessa forma indireta, ainda mais sua expansão. Os conservadores apropriam-se logo de Caxias, já seu partidário, fazendo-o seu ídolo; os liberais refugiam-se na glória de Osório. O elemento civil, cioso de posições, fomentava o militarismo, desenvolvendo, sem o saber, o Saturno que o devoraria. Os republicanos, por sua vez, servem-se dos ressentimentos da *Questão Militar* para a cabala nos quar-

téis. Os partidos, na insensata luta pelo poder, descobrem na "espada o melhor dos fetiches tutelares — e é de ver as finas manhas que uns e outros empregavam para arranjar para o seu clã um tabu de dragonas" [129].

Morto Osório, os liberais se escudaram em Pelotas, cuja oposição ao Gabinete Cotegipe levou ao rubro a Questão Militar, precipitando a queda daquele Gabinete e enfraquecendo a estabilidade do Império. Cotegipe, confessando ter sofrido alguns arranhões em sua dignidade, quer sustentar seu partido combalido, preparando Deodoro para substituir Caxias. O prestígio político do militar determinava-se pelo grau de influência nos quartéis, em reconhecimento tácito da fôrça armada como entidade política legítima e de primeira importância. A crise de 1886-7 (Questão Militar) infundiria aos militares a consciência de sua fôrça, com a decantação de líderes próprios, sem os vínculos de subordinação civil, que exploravam suas tendências. Floriano, atendendo às novas inspirações, entendia que a situação apontava a "necessidade de uma ditadura militar". (Carta a João Neiva, de 10 de julho de 1887). Com êsse espírito independente e emancipado, a adesão à causa republicana foi dada com a predominância do exército como comunidade, que absorveria a inspiração federalista e civil do movimento.

A função do exército, nos primeiros tempos da República, assegurou a unidade nacional, tornando-se depositário da tradição centralista. Até o advento da política dos governadores, com a hegemonia dos dois grandes Estados, a República foi salva da perigosa expansão, que se anunciava radical e imoderada, da tendência federal. Um monarquista saudoso pôde dizer, com a isenção de suas convicções, em 1895, que a República seria unitária ou haveria muitas repúblicas. Os Estados, no regime unitário consagrado pelo militarismo, converteram-se em "satrapias militares", sob a mesma dependência de fato do Império, quando as províncias eram satrapias civis. Caímos, enfim, com o 1889, na órbita das repúblicas sul-americanas, onde a vida política é o duelo constante entre o militarismo e o federalismo, com a anulação dêste por aquêle, governando, contudo, sem estabilidade interna, agitadas pelas quarteladas periódicas. Para Joaquim Nabuco a federação só era possível com a Monarquia, onde o chefe de Estado não tem interêsse, como o Presidente da República, de cassar a autonomia dos Estados em benefício do seu partido ou para fazer seu sucessor. E dizia que a república provava sua observação, afirmando:

> "No dia em que se fêz a república, viu-se a nação pedindo o govêrno militar, para salvar a sua unidade, por ser o espírito militar o mesmo de um extremo ao outro do país, isto é, nacional, e para conservar um resto da antiga tolerância, por ser o exército superior às ambições pessoais em que se resume a luta dos partidos, a qual sem a monarquia teria barbarizado o país [130]."

---

129) Oliveira Viana — Ocaso do Império — 2.ª ed. — pág. 133.
130) Joaquim Nabuco — Escritos e Discursos Literários — Liv. Garnier — pág. 75.

Sem o eixo permanente da monarquia, a nação ficaria entregue ao separatismo ou à anarquia. O exército, com a oportuna intervenção de Deodoro, e sobretudo com Floriano, assegurou a ordem, sem a crise caótica a que se sujeitaria se a monarquia não fôsse substituída por um poder permanente, logo na primeira hora. A ascendência militar foi progressivamente diluída com a estruturação das situações estaduais, com as milícias formadas pelos governadores, que anulavam, com seu número e armas, as guarnições militares. Mas, com a anulação do exército não é a federação que lhe toma o lugar, senão o eixo São Paulo-Minas, cujo funcionamento confere ao Presidente da República poderes despóticos, poderes que aviltarão todos os Estados, salvo os dois dirigentes, e acabarão anulando os exércitos estaduais, com a volta do Congresso unânime, num país sem representação nacional e manietado pelas oligarquias, cuja ditadura é mais opressiva, porque mais próxima e direta, que a do Imperador.

Volvidos alguns anos do fictício federalismo da *política dos governadores,* com o predomínio das oligarquias estaduais, fundadas sôbre a propriedade territorial e o caudilhismo dos aliciadores de milícias, o anseio de representação nacional e a insubmissão dos Estados excluídos do rodízio político desperta o exército, fazendo-o líder de um novo movimento. As agitações de após guerra, e que culminam com as revoltas de 24, denunciam a reascensão militar, que se apresentaria renovada, pollticamente atuante em 1930, agindo como comunidade, como o estamento burocrático que novamente empolgaria o poder. Voltou êle a ocupar sua função política, que era necessária à nação, seja no primeiro plano da ação, seja na prudente e interessada reserva. De qualquer maneira, seja por ação ou por omissão, ocupando o papel de dirigente, determinando o contrôle da ação política. Sua posição é de maior proprietário da soberania nacional, investido dos poderes implícitos do domínio político. Seria difícil determinar o exato grau fisiológico da intervenção do exército para a saúde da República.

O fato é que, progressivamente depois de 1930, o exército passou a ocupar as funções do Poder Moderador, antes incorporadas pelo Presidente da Nação, restaurando a centralização, e renovando o Estado como tutor e protetor dos negócios públicos e privados. Mantendo-se na reserva, êle enseja o revigoramento do Estado patrimonial, por êle sustentado como estamento burocrático. As massas — todos os negativamente privilegiados — que tomam desde 1930 sempre mais alta voz política são freadas pelo Poder Moderador do exército, preparando sua impopularidade. Aquelas não logram — ou não lograram ainda — afirmar uma nova ordem política, que o ameaçasse aniquilar. Ao contrário, prestigiando — ou deixando-se engodar — pelos ditadores sociais ou projetos de ditadores sociais, não afirmam uma ideologia política que destrua a existente. O ditador social é, na realidade, o representante do estado patrimonial, debilitador da racionalidade, com sua ação, reclamada pelas massas, em uma administração de *cadi,* distribuindo penas e favores sem obedecer às normas preexistentes ou aos direitos subjetivos garantidos. Êsse fruto do pa-

trimonialismo apenas na aparência é um socialista moderno, filho como é da economia materialmente regulada e de um estamento que o vigia e controla, depondo-o quando desobedece à orientação de sua tutela.

A classe média urbana e rural, que mal pode sustentar-se nas freqüentes e sucessivas ondas inflacionárias, e o proletariado, talvez preparem o advento de um novo ciclo histórico. Às classes existentes — proprietária e lucrativa — começa agregar-se uma terceira: a classe social, cuja ideologia se definirá quando ela tiver condições econômicas para expandir-se. A nova classe compõe-se do proletariado urbano, a pequena burguesia, os proprietários e privilegiados por educação, e os intelectuais sem propriedades e os técnicos assalariados. Difìcilmente essa estratificação acertará uma conduta homogênea, devido às diferenças de seus componentes internos. A disciplinação dela por uma direção definida ainda não pode ser vislumbrada. Mas, vencedora na sociedade, destruirá o estamento burocrático ou ainda mais o reforçará? Eis a questão...

Capítulo XIV

O ESTAMENTO BUROCRÁTICO NO BRASIL: CONSEQÜÊNCIAS E ESPERANÇAS

I — O ESTAMENTO BUROCRÁTICO: DISTINÇÃO DE ELITE E MINORIA DOMINANTE. CAUSA DE SUA PERMANÊNCIA NA "LEI DO DESENVOLVIMENTO COMBINADO"; II — A COEXISTÊNCIA DE DUAS SOCIEDADES DISTINTAS, FORMADAS PELO ESTAMENTO BUROCRÁTICO E PELO POVO; III — CIVILIZAÇÃO ABORTADA OU DETIDA?

I

Em tôdas as sociedades organizadas e em tôdas as épocas, houve sempre o domínio das minorias. O fato exprime-se, na sociologia de Michels, por uma lei — "a lei de bronze da oligarquia". É fora de dúvida que os cidadãos, mesmo em uma democracia altamente evolvida, não poderiam governar diretamente. A posição das pessoas politizadas, com o exercício de todos os direitos políticos, com referência ao govêrno, assemelha-se, na imagem de um constitucionalista moderno, aos acionistas de uma sociedade anônima, proprietários da emprêsa, mas incapazes de a gerir por si mesmos. A minoria dirigente — a elite — nunca é verdadeiramente fiel à maioria que ela representa. Seu papel é de exprimir e representar as fôrças que atuam na sociedade, racionalizando-as e assinalando-lhes a direção, definindo-lhes os fins políticos — a ideologia, a *fórmula política* (Mosca), ou o mito. Seu conteúdo, substancialmente, é dependente da sociedade que representa, perecendo quando dela se desvia.

Realidade diferente, que com o escol dirigente não se confunde, é o estamento burocrático. Não é êste uma camada móvel, que se renova e morre, com as variações sociais. Possui estrutura própria que, embora condicionada pelas fôrças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação, a qual, pobre de recursos, não logra dominá-lo e aniquilá-lo. O ideal das classes que integram a nação é absorver o estamento burocrático, apropriando-o, nacionalizando-o, para diluí-lo na elite. Aquêle é uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado, acima da nação. Hauriou adverte as diferenças, destacando os têrmos próprios das duas ordens sociais:

> "É preciso não confundir elite política com aristocracia. Os regimes aristocráticos são aquêles em que a elite política chegou a ser no Estado uma classe ou uma ordem com privilégios jurídicos; é uma solução, porém há outras. Também as democracias podem ter uma elite política, que não se organizará em uma classe privilegiada, senão que se recrutará em tôdas as camadas da população, se renovará contìnuamente, existirá sempre [131]."

Não há como confundir, também, a burocracia com o estamento burocrático. Aquela é simplesmente o aparato da máquina governamental, o quadro administrativo que existirá mesmo nas democracias. Não basta que

131) M. Hauriou — Principios de Derecho Publico y Constitucional — pág. 193.

o Estado confie as tarefas funcionais de govêrno a um grupo, que, por isso, terá idéias, sentimentos e interêsses de classe, para que se afirme o estamento. Além da diferenciação funcional, tem êle uma diferenciação social, agindo como comunidade e dispondo do monopólio do domínio político. O estamento burocrático é árbitro da nação, das suas classes, regulando materialmente a economia, funcionando como proprietário da soberania. As demais estratificações sociais, classes ou estamentos, são por êle condicionadas, carecendo de valor simbólico próprio. Aquelas não logram organizar-se impulsionadas pela necessidade telúrica, existem como "simples imitação e prática administrativas". Um sôpro as deslocará, transformando-as em pó, sem que resistam a seu império.

Do ponto de vista da doutrina que estuda a história como expressão da infra-estrutura econômica, a tese dêste ensaio poderá parecer artificial. É que o simplismo esquemático do materialismo dialético não reconhecerá muitas nuanças do estado patrimonial burocrático, seduzido pelo modêlo do Estado capitalista, desatento à fase pré-capitalista. Para a escola marxista, as classes são as fôrças essenciais do processo histórico, admitidas em bloco, com diferenciações mal determinadas por seus seguidores. O Estado — di-lo Engels — não é um poder impôsto de fora, senão que é o órgão de dominação — ou de opressão — de uma classe, órgão que perpetua o poder e amortece os choques internos. O Estado seria, portanto, "um produto da sociedade ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento; é a confissão de que esta sociedade se enredou consigo mesma em uma contradição insolúvel, dividiu-se em antagonismos irreconciliáveis, que ela é impotente para conciliar" [132]. Dêsse choque interno nasce o Estado, como representante dos interêsses em pugna, pacificando em nome do mais forte.

Ora, dentro dessa ordem de idéias, seria impossível reconhecer a existência do Estado como realidade em si, sobranceiro à nação, atuante por uma comunidade cuja fôrça vem dêle. Engels, frente aos fatos históricos, e temendo violentá-los como seu mestre Hegel, serve-se da exceção, afirmando que:

> "excepcionalmente, há períodos em que as classes em pugna se equilibram até tal ponto, que o poder do Estado adquire momentâneamente, como aparente mediador, uma certa independência respeito a ambos" ....
>
> "Tal aconteceu com a monarquia absoluta dos séculos XVII e XVIII, com o bonapartismo do Primeiro e do Segundo Império em França, e com Bismarck, na Alemanha [133]."

---

132) W. J. Lenin — El Estado y la Revolución — Ed. Lautaro — págs. 15 e 16, citando a 6.ª ed. alemã de "As origens da Família, da Propriedade Privada e do Estado" de Engels.

133) W. J. Lenin — Idem — Idem.

A análise histórica da vida social e política de Portugal e do Brasil mostra, porém, que a independência sobranceira do Estado não é uma exceção de certos períodos históricos, senão a constante na evolução dos dois povos. Não há comparar o Estado luso-brasileiro com o meteórico bonapartismo, senão que o discernimento de seus supostos econômicos, baseados no pré-capitalismo, ou capitalismo comercial, demonstram sua presença de cinco séculos e a possibilidade teórica de sua existência. Isso não quer dizer, entretanto, que o estado patrimonial e o estamento burocrático hão de soçobrar no capitalismo ou no socialismo. Êles podem perpetuar-se nessas ordens econômicas, seja desviando-lhes o rumo, seja impedindo a plena expansão do capitalismo industrial, fato ocorrido, aliás, na fase republicana brasileira. O *bonapartismo* é fenômeno da independência do Estado no regime capitalista, como o *stalinismo* o é no regime comunista. Neste, a burocracia soviética, apoiada pela polícia e pelas armas, impôs-se ao proletariado, crente de que a vitória da revolução lhes transferia o domínio da soberania política. No Brasil e em Portugal apenas em rápidos interregnos o estamento burocrático desceu a segundo plano, abdicando de sua função de ordem dominante, para, em seguida, voltar ao poder com maior vigor.

O estamento burocrático, por muitos séculos, assumiu a forma aristocrática, composta da nobreza togada e titulada. Com a vitória das idéias democráticas — vitória mais aparente que real — êle continuou a imperar sob outro molde, constituído de militares, bacharéis, médicos, enfim, altos funcionários públicos ou agentes do Estado em todos os seus poderes. O *patronato* político sôbre a nação persistiu, com alterações puramente formais, sem haver nunca se diluído no poder majoritário. O exercício da tutela administrativa é exercido mais pelos funcionários (inclusive os militares) do que pelo pessoal político, eleito e renovável pelo voto universal. Com aquêles está a tradição, a perenidade da tradição, encarnando o patriciado permanente e estável.

O estado patrimonial-estamental, substancialmente considerado, é aristocrático. O poder — a soberania — está apropriada, com exclusividade, pelo poder minoritário, que não emana da nação, senão que a formou e plasmou. Não age como delegação do povo — como entende o Estado a doutrina democrática — não lhe convindo a função de mandatário. Com mais precisão, adapta-se-lhe o conceito de gestor de negócios — "gestor de negócios autônomo e não mandatário". (Hauriou.)

A nação, e as fôrças sociais dominadas, com suas classes que, pelo enriquecimento ou pelo número de votos, procuram emancipar-se, tentam romper a crosta, a carapaça dominante. A bandeira democrática serve de *fórmula política* a tais anseios de raízes sociais e econômicas. Seu objetivo é policiar, controlar, vigiar, *nacionalizar* os poderes do Estado, para chegar ao regime *patrício-plebeu,* ponto extremo que a prática democrática tem atingido, não logrando, nunca, organizar-se em puro Estado plebeu. Êsse é o sentido das exigências de fazer temporário o exercício de todos

os cargos e funções. A apropriação pelo povo, pela soberania nacional, das instituições governamentais e do govêrno, pode operar-se por três processos:

> "1.º) a nacionalização das instituições governamentais e do pessoal político e governamental; 2.º) a participação do poder majoritário nas operações do poder minoritário; 3.º) a organização da confiança, testemunhada ao poder minoritário pelo poder majoritário [134]."

Para que seja possível o funcionamento de tais processos não bastam leis perfeitas e engenhosas. Os costumes e a cultura popular hão de estar preparados para a tarefa do govêrno, conhecendo-lhe o mecanismo, fazendo-o responsável pelo testemunho da confiança do povo. Dessa sorte, a nacionalização das instituições governamentais e do pessoal político só se configurará se a cultura do povo, seja a cultura intelectual ou dos costumes, conhecer o mecanismo do govêrno, sabendo discernir os negócios públicos; se os cargos públicos forem acessíveis a todos, sem que seu preenchimento se faça na clientela dos dirigentes, mas pelo mérito apurado em certames públicos; e se a eleição, e só ela, determinar a nomeação dos políticos. A participação do poder majoritário no exercício do poder minoritário (exercido pelo estamento burocrático) só se configura com a verdadeira representação nacional, supostas eleições livres, sem contrôle da influência do govêrno ou do poder econômico, e admitida a real emancipação civil e econômica do eleitor. A organização da confiança deve ser testemunhada sempre que a relevância dos negócios a resolver influam nos destinos do país; não pode ficar para expressar-se em prazos fixos, em tôrno do programa dos partidos, que, sobretudo no Brasil, não se distinguem bem uns dos outros. O povo — por seus representantes livremente eleitos — e diretamente nos apelos à nação, deve manifestar o *referendum* às decisões governamentais, pondo em prática a máxima de Sieyès: "a autoridade vem de cima, a confiança vem de baixo".

São condições difíceis de cumprir para que a democracia — a soberania do povo — mande, sem que seja mera palavra, vigorando em seu lugar, a aristocracia funcionária ou do dinheiro. O Brasil, malgrado suas instituições, não logrou sequer entrar no caminho da nacionalização do poder minoritário. O povo inculto e de costumes primários, ausente do interêsse pela coisa pública, mesmo na pequena parcela que vota, não tem sombra de conhecimento da máquina governamental e administrativa. Qual dos homens da rua que freqüenta comícios, saberá se anistia é atribuição do Congresso ou do Presidente da República? Êle votará com entusiasmo no vereador que lhe prometer, se eleito, fazer baixar o impôsto de consumo... As nossas pobres eleições sofrem todos os golpes da influência governamental, os votos são comprados em massa ao eleitor pobre que se

---

134) M. Hauriou — Principios de Derecho Publico y Constitucional — pág. 256.

beneficia com o exercício de seus direitos cívicos. O acesso aos empregos públicos, acima dos níveis inferiores, são exclusividade das clientelas políticas, não raro dos donos do "cabresto" eleitoral. E, finalmente, como manifesta o povo a confiança, ou a desconfiança, nos governantes? Nem a revolução lhe é deixada, usurpada pelas baionetas, que a substituem, com elegância, pelo golpe de Estado.

Recordamos que a responsabilidade histórica, entre as muitas explicações aventadas, da permanência do Estado patrimonial e estamental burocrático, foi, no cap. III - II, situada na necessidade de integrar-se a pobre economia nacional no ritmo da economia mundial. Note-se: essa necessidade de ajustamento foi a causa da permanência do estamento burocrático, não sua origem, que se deve a outros elementos e fatôres combinados.

Desde a expansão marítima, Portugal entrara no regime da economia mundial. Acabara-se o sistema da economia citadina, onde os produtores, por intermédio dos comerciantes locais, vendiam aos consumidores. Nessa época, a fixação dos preços operava-se dentro do âmbito interno da cidade, sem que os consumidores estrangeiros influíssem com a procura. Com a exploração das especiarias do Oriente, entretanto, Lisboa converte-se em Metrópole comercial, ingressando no âmbito da economia metropolitana ou mundial. Como não dispunha de população capaz de absorver as quantidades importadas da Índia e, mais tarde, do Brasil, as mercadorias ficavam à mercê das determinações das bôlsas da Europa continental e da Inglaterra. Lisboa chega a transferir seu principal mercado — sua bôlsa — para Flandres, onde, sob a pressão dos compradores, os preços se formavam. Portugal especializou-se no *comércio de trânsito,* de transportes, negociando com artigos de exportação.

Enquanto que na economia local os preços se determinam pelos custos de produção, sem que os produtores e consumidores dêles se afastem, na economia do mercado mundial as coisas se passam de outra maneira: o produtor deve ajustar os preços às ofertas e procuras sempre renovadas e nunca previsíveis. Daí as quedas bruscas de preços, arruinando o comerciante, no caso português o próprio Estado, ou as altas violentas, propiciando fantásticos lucros de especulação. Agora, ao invés de se adaptarem os produtores ao preço de custo, com o lucro certo e tradicionalmente fixado, é o próprio preço de produção que se deve ajustar ao preço do mercado. Dessa maneira, os países produtores ou exportadores, agrícolas ou não industrializados, vendem seus produtos aos grandes centros de consumidores, que se situam nos meios industriais, os quais dispõem de recursos e determinam o preço. Formam-se, assim, os países líderes da economia mundial — são os países ricos — colocando-se os outros a reboque. Êstes, para não sucumbir, são forçados a obedecer ao ritmo da economia mundial, tomando o Estado a tarefa de proteger a economia privada, orientando-a e regulando-a, em benefício de seu próprio erário, carecedor de tributos, que, com a ruína, estancaria. Disso resulta que os países atrasados são forçados a dar saltos, suprimindo fases intermediárias da evolução normal, provocando sérias incongruências na esfera econômica e cultural.

Diante da nação afetada por situações instáveis, com as iniciativas entregues ao aleatório das variações dos mercados consumidores ou importadores, o Estado crescerá, intervindo nos negócios, especulando com monopólios, valorizações artificiais e contrôle do crédito. A história financeira do café é bem o exemplo dessa conjuntura, com as intromissões estatais freqüentes, em latente intervenção, para impedir o aviltamento do preço e a ruína da economia nacional. Como conseqüência, o govêrno, para financiar as intervenções, lança mão do papel-moeda, forçado a emiti-lo sem continência, a fim de alimentar sua própria especulação. Afirma-se a sobrançaria do Estado, numa economia febril, dependente das variações dos distantes mercados da economia mundial. Cria-se, sob o pêso das circunstâncias, a necessidade de combinar as fases distintas da marcha das duas esferas (nacional e mundial). L. Trotsky, estudando o absolutismo do estado russo czarista, para explicá-lo formulou a *lei do desenvolvimento combinado,* cuja aplicação é evidente na realidade brasileira:

> "A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do **processus** histórico, manifesta-se com mais vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o acicate das necessidades exteriores, a vida retardatária é forçada a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre uma outra lei que, na falta de um nome mais apropriado, pode denominar-se a **lei do desenvolvimento combinado**, no sentido da aproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, da amálgama de formas arcaicas com as mais modernas [135]."

Pressionado pela Europa mais rica, e confinado à agricultura, explica o autor citado, o Estado russo absorveu grande parte da fortuna nacional, enfraquecendo a posição das classes possuidoras. O mesmo fenômeno pode ser observado em Portugal e no Brasil, onde o Estado logrou elevar-se, com seu estamento burocrático, sôbre os produtores e comerciantes, transformado em árbitro das classes, que existiram como que oficializadas. A ausência de base feudal no Portugal da reconquista marcou a origem do Estado independente da economia privada, associando-se ao comércio.

O desenvolvimento combinado ao ritmo da economia mundial proporcionou, além dos aspectos políticos e econômicos, incongruências culturais marcantes. Ao lado da substituição do bacamarte pelo fuzil, permado rádio, as doenças continuaram a ser tratadas pelas mezinhas caseiras, neceu a civilização primitiva, presente com fortes resíduos culturais. Junto de origem supersticiosa, ministradas ao som de rezas e benzeduras.

---

135) Léon Trotsky — Histoire de la Révolution Russe — Ed. du Seuil — neuv. édition — tomo I — pág. 17.

II

O govêrno do Estado patrimonial-estamental apura a chefia única, na cúpula da hierarquia administrativa. Ao contrário do Estado feudal, não se organiza em távolas redondas, dirigida a nação por órgãos colegiados. O ideal do chefe não decorre da heroicidade, como convém às classes e estamentos militares, mas das qualidades do governante como bom provedor.

O Estado-providência, que tutela os interêsses privados, distribui os favores, distingue com privilégios e postos, faz justiça casuística sem atenção às normas objetivas e impessoais, inspira nas massas a consagração do bom príncipe, protetor do bem-estar dos desvalidos. Sem submeter-se à aristocracia feudal ou à burguesia, ligado ùnicamente ao estamento burocrático, que é, como êle, o fruto do patrimonialismo, governa sem intermediários. O príncipe fala diretamente ao povo, destacando claramente as ordens únicas e separadas da realidade, a do Estado e a da Nação. Esta, por conseqüência, forma o laurel do príncipe como *pai do povo*:

> "O ideal dos Estados patrimoniais — escreve Max Weber — é o "pai do povo". Por isso o patriarcalismo pode ser o sustentáculo de uma "política social" específica, coisa que ocorreu em tôdas as partes em que teve oportunidade de propiciar o bem-estar das massas. Assim ocorreu na Época Moderna na Inglaterra sob o regime dos Stuarts, durante sua luta contra as potências anti-autoritárias da burguesia puritana e das capas de notáveis semifeudais [136]."

Compraz-se o príncipe, armado nessa conjuntura, em desempenhar o papel de fazer do Estado a fonte de tôdas as esperanças, promessas e favores. Filho do providencialismo estatal, êle o fortifica, usando dos poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos, manifesta-se como *ditador social,* de aparência socialista, tão socialista, no fundo, como o milionário que sustenta os pobres que batem à sua porta. O retrato da conduta dêsse "bom pai" ou "pai dos pobres" poderá ser traduzido, em tôda sua finura sarcástica, no conselho de Álvaro Paez ao Mestre de Avis:

> "Senhor — dizia-lhe o astuto conselheiro — fazei por esta guisa: Dai aquilo que vosso não é, e prometei o que não tendes, e perdoai a quem vos não errou, e ser-vos-á mui grande ajuda para tal negócio em qual sois pôsto."

---

136) Max Weber — Economia y Sociedad — IV vol. — pág. 248.

Como já foi notado, o estamento burocrático prepara e educa as gerações novas para ingressar em seu serviço. Valoriza, pedagògicamente, o profissional da burocracia moderna, desenvolvendo a formação de letrados, bacharéis e militares. Como conseqüência, a ética de vida de seus membros funda-se nos serviços públicos prestados, com a estimação do dever de prestar trabalhos ao Estado. Extrema-se da ética da honra da classe territorial ou da aristocracia feudal, que se compraz no ócio ostentatório, na atividade lúdica dos rendeiros despreocupados.

A ética confuciana é a mais perfeita em traçar os postulados da conduta do estamento burocrático. Como é evidente, há sensível incompatibilidade entre seu espírito e o espírito do capitalismo. Carece do afã de lucro dêste e da concepção da prosperidade como bênção divina. Não é de ser estranhado, portanto, como salientaram diversos sociólogos, que o maior surto capitalista moderno tivesse surgido na Inglaterra, país particularmente preservado do poder burocrático.

Resulta do estabelecimento do estamento burocrático que a nação e o Estado se cindem em realidades diversas, estranhas, opostas, que mùtuamente se desconhecem. Formam-se duas sociedades justapostas — uma, cultivada e letrada, a outra, primária, com estratificações sem simbolismo telúrico. Os membros do estamento sentem-se alheios, vivendo o drama de homens sem raízes, oscilando, como fantasmas, entre a cultura de sua gente, que lhes marca o temperamento inconsciente, e a cultura européia, que lhes forma a camada intelectual do pensamento. Comportam-se como os "homens marginais" de Stonequist, confessando o conflito íntimo um de seus mais expressivos figurantes, ao dizer que o sentimento era nêle brasileiro e a imaginação européia.

Da separação estanque dos mundos vem a tendência de novos legisladores e políticos de *construir* a realidade a golpes de leis. A legalidade teórica apresenta conteúdo e estrutura diferente dos costumes e da tradição populares. Daí a exigência sarcástica de um historiador brasileiro, pedindo que fôsse promulgada uma lei para pôr tôdas as outras em execução...

> ...."o nosso jurismo — escreve o Sr. Nestor Duarte — como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, são bem a demonstração do esfôrço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política, e uma vida pública, que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar [137]."

A política torna-se um edificar nas nuvens sem base, espécie de ação hegeliana, em que não conta a reação dos fatos. Os desenraizados culti-

---

137) Nestor Duarte — A Ordem Privada e a Organização Política Nacional. CEN pág. 221.

vam um idealismo sobranceiro à realidade, na verdade o irrealismo sem contato com as fontes da imaginação. A vida social é antecipada pelas reformas legislativas, que vingam nos parlamentos e no govêrno pela sedução estética que despertam nos sacerdotes da "política silogística". Esta é, segundo Nabuco, "a arte de construção no vácuo. A base são as teses, e não os fatos; o material, idéias e não homens; a situação, o mundo, e não o país; os habitantes, as gerações futuras e não as atuais" [138].

Na base da pirâmide, no outro extremo dos deuses olímpicos, o povo traça sua própria orientação, na expressão primária de seus anseios e esperanças, política que pode chamar-se, com um têrmo emprestado à sociologia da religião, de *política de salvação.* Autoriza o símile o primitivismo do nosso povo que não distingue os valores religiosos dos políticos, vivendo sob a confusão dos impulsos não decantados.

A opressão econômica e social e a concepção do Estado-providência, que ensina a tudo esperar dêle, desperta a esperança popular de ver nos governantes, ou de procurar nêles, o salvador, protetor e pai dos desvalidos. As classes negativamente privilegiadas, com o entusiasmo orgiático dos supersticiosos, confundem o político com o taumaturgo que transformará as pedras em pães, os pobres em ricos.

Enquanto o estamento burocrático desenvolve a política que lhe legitima o mando, expandindo-se, nas crises, na revolução do alto, o golpe de Estado, o povo quer as revoluções salvadoras. Estas aliciam as massas, despertando entusiasmos e dedicações, na esperança de que, da ordem tumultuada, surja o deus *ex-machina,* que remediará todos os males e mitigará todos os sofrimentos.

As duas sociedades desconhecidas, lado a lado situadas no mesmo país, navegam para portos antípodas: uma espera seu taumaturgo, que, quando a demagogia o encarna em algum político, tira a seus partidários mesmo o que não têm, a outra quer a permanência da ordem da burocracia.

III

A principal conseqüência cultural do prolongado domínio do patronato do estamento burocrático é a frustração do aparecimento da genuína cultura brasileira. A nação como que se embalsamou com o abraço enregelado da carapaça administrativa, que foi transportada nas caravelas de Tomé de Sousa. O contato vivo dos colonizadores com a terra nova, virgem e misteriosa, não logrou dar novo conteúdo ao aparato social e político dos imigrantes. A Metrópole, com seus dirigentes de exportação, não sofreu nenhuma influência notável de baixo para cima, permanecendo estável a máquina do Estado, conduzida pelos frios aristocratas reinóis e seus herdeiros do Brasil. Nenhum estímulo regenerador imprimiu a travessia marítima, senão que mais afirmou a estrutura estática portuguêsa, que se

138) Joaquim Nabuco — Balmaceda — pág. 12.

aumentou e reforçou com a preocupação de digerir o bôlo americano. Sem a incitação do contôrno humano, não surgiu — ou ainda não nasceu — a civilização *com parentesco,* que deveria fazer brotar do estabelecimento português na América. Segundo Toynbee o processo dessa revolução cultural assim se deveria operar:

> "Na gênese de tôda civilização "com parentesco", dá-se e aceita-se **ex-hypothesi,** uma incitação do contôrno humano. Ela está implícita na relação mesma, que começa com uma diferenciação e culmina numa secessão. A diferenciação ocorre no seio da civilização antecedente quando começa a perder o poder criador mediante o qual, em seu período de crescimento, inspirou outrora uma lealdade voluntária nos corações de gentes que estão sob sua superfície ou além de suas fronteiras. Quando isto sucede, a civilização enfêrma paga, por sua falta de vitalidade, a pena de desintegrar-se em uma minoria dominante que procura encontrar substitutivo de sua chefia evanescente em um regime de fôrça, e um proletariado (interno e externo) que responde a esta incitação tornando-se consciente de sua alma própria e decidindo preservá-la com vida. A vontade de repressão da minoria dominante suscita no proletariado a vontade de segregação; e o conflito entre essas duas vontades continua enquanto a civilização declinante está a ponto de cair, até que, quando se encontra **in articulu mortis,** o proletariado rompe por fim os freios que ainda o unem a um **ci devant** lar espiritual que ficou transformado, primeiro numa prisão e finalmente numa cidade de destruição. Neste conflito entre proletariado e minoria dominante, à medida que se desenvolve desde o princípio até o fim, podemos distinguir um dêsses dramáticos encontros espirituais que renovam a obra de criação levando a vida do universo fora do estancamento outonal, através das dores do inverno, ao fermento da primavera. A secessão do proletariado é o ato dinâmico, em resposta à incitação, mediante o qual se produz a mudança desde Yin a Yang, e, nesta separação dinâmica entre o proletariado e a minoria dominante da civilização antecedente, nasce a civilização "com parentesco" [139]."

Bem se vê que o sentido toynbeano do têrmo proletariado não é o da sociologia moderna. Seu conceito abrange, sem discriminações sociais, os negativamente privilegiados com relação à minoria dominante.

---

139) A. J. Toynbee — Estudio de la Historia — Emecê Editores — Vol. I — II, C, II b, 2.

A secessão do "proletariado" não se operou plenamente na história brasileira, frustrada pela capa dominante, dona do poder político, social e econômico. Nos raros interregnos de sua manifestação, a nação, suas classes e seu povo, não lograram diferenciar-se, formar um corpo comunitário com vida própria, abafados pela reação opressiva do estamento burocrático reorganizado. Assim ocorreu em todos os eventos principais de suas tentativas de emancipação política e cultural.

Nossa civilização, que nasceu franzina, talvez não esteja destinada à morte infantil. Não se trata de um caso de civilização frustra, senão de uma civilização tolhida no seu crescimento, como se estivesse atacada de paralisia infantil. Seguindo, ainda uma vez, a lição de Toynbee [140], pode dizer-se que a sociedade brasileira está impedida em sua expansão pela resistência das instituições anacrônicas. Parece impossível, como ensinou Jesus, deitar vinho novo em odres velhos, porque, em fermentando o vinho, aquêles se rompem e êste se entorna. É necessário que o vinho novo seja colocado em odres novos, para que ambos se conservem.

As velhas caldeiras, a fim de que se expanda a pressão, hão de romper-se e fragmentar-se em mil peças disformes. A explosão há de ser total e profunda e os velhos odres devem ser abandonados. Sòmente assim a criança tolhida e enfêrma terá ensejo de crescer e tornar-se adulta. Essas são as expectativas cegas da fé, que a razão e a análise históricas repelem.

A civilização brasileira, como a personagem de Machado de Assis, chama-se Veleidade, sombra coada entre sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. É uma "monstruosidade social", engendrada por instituições anacrônicas — comandadas pelo estamento burocrático — as quais haurem sua longevidade do veneno, que as alimenta e corrompe o vinho novo, incapaz assim de fermentar. O próprio Hércules sucumbiu por efeito da túnica de Nessus, que, inadvertidamente, envergara...

140) Idem — Vol. IV — C — III, b.